UNIVERSITE DE PARIS
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

LE DROIT DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET L'ORDRE JURIDIQUE DES ÉTATS MEMBRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 10 mars 1966

PAR

COLETTE CONSTANTINIDÈS-MÉGRET

MEMBRES DU JURY :

Président de la thèse : M. REUTER, Professeur

Suffragants { M. COLLIARD, Professeur
M. TEITGEN, Professeur

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, rue Soufflot (V^e^)
PARIS

1967

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546003_0050

LE DROIT DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET L'ORDRE JURIDIQUE DES ÉTATS MEMBRES

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITE DE PARIS
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

LE DROIT DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET L'ORDRE JURIDIQUE DES ÉTATS MEMBRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 10 mars 1966

PAR

COLETTE CONSTANTINIDÈS-MÉGRET

MEMBRES DU JURY :

Président de la thèse : M. REUTER, Professeur

Suffragants { M. COLLIARD, Professeur
M. TEITGEN, Professeur

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, rue Soufflot (V[e])
PARIS

1967

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

AVANT-PROPOS

Les développements qui suivent se réfèrent essentiellement à l'ordre juridique créé par la Communauté Economique Européenne, de préférence aux autres Communautés européennes, la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, ou l'Euratom, parce qu'elle vise un secteur beaucoup plus important de la vie nationale des Six Etats membres. Il s'agit, en effet, du domaine économique et social, plus vaste et plus différencié que celui du charbon et de l'acier (C.E.C.A.) ou que celui de l'énergie atomique (C.E.E.A.). Les implications résultant de l'ordre juridique créé par la C.E.E. sur l'ordre interne des différents Etats membres sont, de ce fait, plus nombreuses, plus variées et semblent de nature à conduire à des réflexions plus constructives et plus générales.

On notera, au surplus, que la nature juridique des trois Communautés européennes est suffisamment proche l'une de l'autre — au moins dans le cadre de la présente étude — pour que les conclusions que l'on peut tirer de l'une d'entre elles s'appliquent *mutatis mutandis* aux deux autres.

Le 2 décembre 1966.

INTRODUCTION

Depuis neuf années déjà que le Traité C.E.E. est entré en vigueur, des résultats appréciables ont été obtenus dans la réalisation d'un « Marché Commun entre les Six ».

Les progrès réalisés se situent principalement dans deux perspectives différentes.

Il s'agit, tout d'abord, de l'élimination de l'ensemble des entraves qui s'opposent à la libre circulation de tous les facteurs de production. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la libre circulation des marchandises, le calendrier fixé par le Traité a été, jusqu'à présent, non seulement respecté, mais même accéléré. Entre les Etats membres, les restrictions quantitatives à l'importation sont supprimées et les droits de douane régulièrement abaissés; envers les Etats tiers, un tarif douanier commun est progressivement mis en place par l'alignement sur ce tarif des droits nationaux et le 1er juillet 1968, conformément aux dispositions des accords de Bruxelles du 11 mai 1966, l'union douanière entre les Six Etats membres sera complètement réalisée. Dans les autres secteurs de la vie économique, diverses mesures ont été prises. La liberté de circulation des capitaux est peu à peu assurée. Celle des travailleurs dans tous les Etats membres, et leur libre accès aux organismes de Sécurité Sociale du pays où ils travaillent a fait l'objet de plusieurs actes communautaires. La liberté d'établissement et la libre prestation de services sont déjà plus ou moins complètement réalisées dans certains domaines : en agriculture, dans le secteur du cinéma, du commerce de gros et de la représentation de commerce. Enfin, la sauvegarde de la concurrence, élément fondamental d'une économie de marché, fait l'objet d'une réglementation d'ensemble.

Toutefois, cette suppression progressive des entraves aux échanges ne doit pas faire oublier la seconde perspective dans laquelle se situe l'effort communautaire, perspective plus constructive et dyna-

mique : il s'agit de la définition des politiques économiques et de la mise en œuvre des mécanismes qui permettent d'intervenir sur le marché.

Jusqu'à ce jour l'effort principal de la C.E.E. a porté sur l'élaboration de la politique agricole commune (1), avec, comme corollaire, la création du Fonds commun agricole chargé des interventions en matière de production et de commercialisation des produits agricoles. Mais, dans les autres domaines, certains jalons ont déjà été posés, dans le secteur des transports et dans celui de la politique commerciale commune.

Enfin, on ne saurait passer sous silence les nombreux accords d'association que la C.E.E. a conclu, ou est en voie de conclure, avec des pays tiers (accord avec les Etats africains et malgache, accords avec la Grèce, avec la Turquie, etc.).

Tous ces résultats dénotent une vitalité et un dynamisme assez remarquables qui s'expriment à travers et par un ensemble d'Institutions au profit desquelles les Etats membres ont consenti des transferts substantiels de compétence. A la Commission, qui est l'organe supranational par nature, répond le Conseil des ministres, qui est l'émanation des Gouvernements des Six Etats membres. Ces deux Institutions ont chacune leur fonction particulière dans l'élaboration des mesures à prendre : la Commission propose et le Conseil décide. Fréquemment, avant que ces mesures soient prises, une Assemblée composée de représentants des Parlements nationaux, et qui peut être considérée de ce fait comme un embryon de représentation populaire, est consultée. C'est ainsi que naît ce que l'on a coutume désormais d'appeler le droit communautaire. Ce droit comprend, outre le Traité, le droit issu de ce Traité, à savoir des règlements, des décisions et des directives. Un tribunal spécial, la Cour de Justice, est chargée d'en contrôler la légalité.

C'est dans l'existence de ce Droit communautaire que réside l'originalité profonde du Traité C.E.E. et de l'ordre qu'il a institué.

Comme l'a souligné M. le Professeur Reuter, « la Communauté [impose] des mesures générales dans des matières sur lesquelles les législateurs nationaux ont légiféré, ou sur des matières qui, au moins en fait, sont considérées comme relevant normalement du législateur dans la plupart des Etats... Il n'est pas excessif de parler d'un pouvoir législatif communautaire » (2).

Ce droit nouveau est appliqué dans les différents Etats membres au même titre que le droit national.

(1) Ce choix est déterminé essentiellement par la circonstance que l'élaboration de cette politique commune est une condition de la libre circulation des produits agricoles à l'intérieur de la Communauté.

(2) REUTER, *Revue du Marché Commun*, n° 3, p. 162.

Certes, cette situation n'est pas complètement nouvelle, puisque le droit international, lui aussi, s'applique dans les Etats, concurrem ment au droit national. Cependant, toute question de doctrine mise à part, deux constatations de fait différencient nettement le droit communautaire du droit international classique. En premier lieu, le domaine du droit communautaire est très étendu, beaucoup plus étendu que celui du droit international : c'est tout le secteur de la vie économique et sociale, secteur vital de la vie nationale par excellence. D'autre part, ce n'est pas un droit créé une fois pour toutes et qui résulte de la seule application des dispositions d'un Traité; c'est un droit qui se développe et se modifie chaque jour. Ses répercussions dans l'ordre juridique des différents Etats membres sont, par là même, beaucoup plus nombreuses, et entraînent des aménagements des mécanismes nationaux beaucoup plus profonds que ceux qui résultent du droit international classique. De multiples problèmes se posent, aux solutions difficiles, voire incertaines. C'est ainsi que les administrations et les juges nationaux ont mission désormais d'appliquer ce droit nouveau au même titre que le leur propre. Mais des conflits peuvent surgir entre la norme communautaire et la norme nationale. Comment les résoudront-ils ? C'est le difficile problème de la hiérarchisation de l'ordre communautaire par rapport aux ordres nationaux que l'on touche ici du doigt. Toutefois, ce problème n'est pas le seul. Comment interpréter le droit communautaire ? par renvoi à des concepts nationaux ? sinon existe-t-il des concepts communautaires ? Dans quelles hypothèses faudra-t-il porter l'affaire devant la Cour de Justice des Communautés Européennes ? Dans certains cas, enfin, des mesures nationales s'imposent pour rendre effectivement applicable le droit communautaire. Quelles techniques juridiques utiliser à cet effet ?

A toutes ces questions, les Etats membres ont tendance à répondre comme si le droit communautaire était du droit international classique. Le Traité C.E.E. n'est-il pas un traité international comme les autres ? Certes, il est clair que le Traité C.E.E. a la forme d'un Traité international de type classique. Mais, quant à son contenu, est-ce aussi évident ? Ces transferts de compétences des Etats membres au profit d'une organisation internationale, ce droit nouveau qui en découle et qui s'implante dans les ordres juridiques internes, n'est-ce pas assez peu fréquent en droit international ? Et si la C.E.E. est une création originale, les méthodes traditionnelles du droit international classique sont-elles adaptées au droit communautaire ?

Telles sont les raisons pour lesquelles il paraît utile d'étudier comment se pose le problème de l'insertion du droit communautaire dans les Etats membres, d'examiner comment ces derniers intègrent ce nouveau droit dans leur ordre juridique national, de voir sur

quels principes ils se fondent pour résoudre les problèmes qui surgissent de ce fait et de juger si les résultats obtenus sont conformes aux nécessités de la construction européenne.

Tel est l'objet de cette thèse.

Certes, il serait présomptueux de vouloir donner ici des solutions à toutes les difficultés qui se présentent. Aussi bien, n'est-ce pas le dessein poursuivi dans les développements qui vont suivre. Le propos de cette thèse est seulement de cerner, d'une manière aussi exacte que possible, les problèmes et d'essayer d'analyser les éléments objectifs sur lesquels pourrait éventuellement se fonder leur solution.

Mais, avant d'aborder ces problèmes de fond, il semble nécessaire, dans une première partie, de préciser au préalable ce qu'est le droit communautaire, cet élément nouveau qui s'insère désormais dans les ordres juridiques nationaux.

C'est une fois ces bases établies qu'il sera possible d'examiner, tout d'abord dans une seconde partie, les problèmes essentiels posés par l'insertion dans l'ordre juridique interne des Etats membres du droit communautaire directement applicable, puis dans une troisième et dernière partie ceux que soulève l'exécution du droit communautaire, et plus particulièrement du droit communautaire non directement applicable. De la différence de nature du droit en cause résultera l'étude d'une part, dans la seconde partie, des solutions à donner aux conflits entre le droit communautaire et le droit national, ainsi que des problèmes posés par la nécessité d'une interprétation unique de ce nouveau droit, et d'autre part, dans la troisième partie, des techniques juridiques de droit national qu'exige la mise en œuvre du droit communautaire.

PREMIERE PARTIE

LE DROIT COMMUNAUTAIRE SON CONTENU - SA PORTÉE

Une étude générale du contenu du droit communautaire et de sa portée juridique est indispensable pour la définition des questions que posent son insertion et son application sur le plan interne. C'est, en effet, à partir des données de base ainsi mises en évidence, que les problèmes de leurs implications sur l'ordre juridique des Etats membres, étudiés ultérieurement, apparaîtront en pleine lumière et prendront leur signification (1).

A la base de ce système juridique, le Traité instituant la C.E.E. constitue le droit communautaire originaire.

Ce Traité engendre un droit dérivé composé de normes de nature juridique parfois complexe présentant un caractère tantôt autoritaire,

(1) On notera d'ailleurs que les pratiques suivies par les Etats membres montrent parfois une ignorance significative du contenu et de la portée du droit communautaire.

Ainsi la circulaire française du 7 mars 1962 mettant en application la directive du Conseil de la C.E.E.A., du 2 février 1959 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes est-elle rédigée dans son dernier paragraphe de la manière suivante : « Ces *directives, immédiatement applicables en France,* s'imposent et doivent être respectées par tous les organismes publics et privés. » Or, la directive C.E.E.A., comme la directive C.E.E., n'a aucun effet direct ni sur les ressortissants des Etats membres ni sur la législation interne. Elle ne fait que créer des obligations à la charge des Etats qui sont tenus, en conséquence, de prendre les mesures nationales qui s'imposent.

Il semble que le Gouvernement allemand commette la même erreur quand il applique les directives communautaires sur le cinéma, les colorants et les agents

tantôt conventionnel, et tantôt mixte. Il n'est pas nécessaire, dans le cadre de cette étude, d'analyser certaines formes de ce droit dérivé dont la nature est difficile à définir, dont l'importance n'est que secondaire et dont les incidences sur le sujet traité ici n'ont qu'une portée limitée (2).

Aussi, dans les développements qui suivent, se limitera-t-on à étudier les formes essentielles du droit dérivé, à savoir le droit dérivé de caractère autoritaire prévu à l'article 189 du Traité instituant la C.E.E. et auquel on peut rattacher les arrêts de la Cour de Justice en raison de leurs répercussions dans les ordres juridiques internes des Etats membres.

Par ailleurs, il semble encore prématuré de ranger la coutume parmi les sources du droit communautaire : le fonctionnement des mécanismes communautaires est trop récent pour qu'une véritable coutume, au sens juridique du terme, ait déjà pu se dégager. Toutefois, il paraît assez vraisemblable qu'avec le temps elle puisse se déve-

conservateurs par des circulaires administratives qui n'ont aucun caractère obligatoire.

Si ces erreurs sont fort excusables, compte tenu de la nouveauté de la construction communautaire, il n'en paraît que plus nécessaire d'approfondir la notion de droit communautaire.

(2) Parmi les formes du droit dérivé qui ne seront pas prises en considération dans le corps de cette étude, on peut citer à titre d'exemple :

— Les résolutions des Etats membres et les programmes généraux ;

— Les accords entre communautés ;

— Les « décisions » prises par les représentants des gouvernements des Etats membres réunis en « Conférences » : il s'agit des mesures prévues au Traité comme relevant de l'accord des gouvernements des Etats membres et ne produisant pas d'effet dans leur ordre juridique interne (nomination des membres des Institutions, fixation du siège, cf. par exemple, J.O.C.E., 1963, p. 393). Les « décisions » des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, feront au contraire, l'objet de quelques développements dans l'annexe V en raison de leur objet et de leur portée dans l'ordre interne des Etats membres ;

— Les accords conclus avec les Etats tiers par la Communauté seule ou conjointement avec les Etats membres.

Les dispositions d'un accord qui entrent dans le cadre des compétences propres de la Communauté, c'est-à-dire pour lesquelles la Communauté seule a compétence pour conclure, s'intègrent d'ailleurs, selon la doctrine dominante au sein des Institutions de la C.E.E. (cf. Revue du Marché Commun, janvier 1965, pp. 19 et suiv. Conclusion, Formes et Effets des Accords internationaux passés par la C.E.E.), immédiatement, c'est-à-dire sans l'intervention d'un des actes communautaires prévus à l'article 189 du Traité, à ce droit communautaire dérivé. Leur portée juridique est donc identique à celle qu'auraient les dispositions en cause si elles avaient été arrêtées d'une manière autonome par le biais d'un acte prévu à l'article 189. Lorsque le contenu d'un accord dépasse la compétence communautaire, c'est-à-dire lorsque le concours des Etats membres est nécessaire pour assurer la validité desdites dispositions, leur nature juridique peut être de deux ordres : ou bien il s'agit de mesures dépourvues d'interférences avec la Communauté, et dans ce cas, aucun problème ne se pose ; ou bien ces mesures interfèrent avec l'ordre juridique communautaire ; leur validité résulte alors de ce qu'elles sont adoptées selon les formes constitutionnelles des Six Etats membres. Dans ce cas, leur nature est identique à celle du Traité qu'elles complètent ou amendent.

lopper et prendre sa place comme un des éléments spécifiques du droit communautaire.

Par contre, dès à présent, les principes généraux du droit commun aux Etats membres constituent une source de droit communautaire, subsidiaire, certes, mais d'une grande importance pratique. Le Traité l'a d'ailleurs, en quelque sorte, consacrée en invitant les Institutions à s'y référer dans une hypothèse particulière (art. 215 [3]), et la Cour de Justice s'en est souvent inspirée pour donner une solution satisfaisante aux problèmes qui lui étaient posés (4). Dans ce domaine, il est intéressant de constater que, par une pente en quelque sorte naturelle, les Institutions ont davantage fait appel au droit commun interne des Etats membres qu'à leur droit international.

Toutefois, quelle que soit la portée de ces principes généraux dans la création du droit communautaire, il n'en reste pas moins que les deux sources fondamentales de ce droit sont le Traité et le droit dérivé au sens de l'article 189 du Traité. C'est pourquoi un premier chapitre étudiera le Traité comme source du droit communautaire et un deuxième le droit dérivé (actes institués par l'article 189 du Traité et arrêt de la Cour de Justice). Dans un troisième chapitre sera étudié la portée de ces différentes sources de droit dans l'ordre juridique interne des Etats membres.

(3) *Article 215.* — « En matière de responsabilité non contractuelle, la Com-« munauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux « droits des Etats membres, les dommages causés par les Institutions ou par leurs « agents dans l'exercice de leurs fonctions. »

(4) Cf. M. LAGRANGE, *L'ordre juridique de la C.E.C.A. vu à travers la jurisprudence de la Cour de Justice*, Revue du Droit Public et de la Science Politique, 1958, pp. 844 et suiv.

CHAPITRE PREMIER

LE TRAITE

Sous cette rubrique, il faut entendre non seulement le Traite lui-même mais ses annexes (1), qui comprennent un certain nombre de listes, ainsi que onze protocoles (2) et la convention relative à certaines institutions communes aux Communautés Européennes.

A l'origine, le Traité comprenait en outre une Convention relative à l'association des pays et territoires d'Outre-mer à la Communauté; mais elle n'avait été conclue que pour cinq ans; elle est donc venue à expiration le 1er janvier 1963. Elle a été remplacée par un accord d'association, distinct désormais du Traité lui-même : il s'agit de la Convention de Yaoundé du 20 juillet 1963.

(1) Il y a 4 annexes :
Annexe I : Listes A à G prévues aux articles 19 et 20 du Traité.
Annexe II : Liste prévue à l'article 38 du Traité.
Annexe III : Liste des transactions invisibles prévues à l'article 106 du Traité.
Annexe IV : Pays et Territoires d'Outre-Mer.

(2) Protocole sur les statuts de la Banque Européenne d'Investissement.
Protocole relatif au commerce intérieur allemand et aux problèmes connexes.
Protocole relatif à certaines dispositions intéressant la France.
Protocole concernant l'Italie.
Protocole concernant le Grand-Duché de Luxembourg.
Protocole relatif aux marchandises originaires et en provenance de certains pays et bénéficiant d'un régime particulier à l'importation dans un Etat membre.
Protocole relatif au régime à appliquer aux produits relevant de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier à l'égard de l'Algérie et des départements d'Outre-Mer de la République française.
Protocole concernant les huiles minérales et certains de leurs dérivés.
Protocole relatif à l'application du Traité instituant la Communauté Economique Européenne aux parties non européennes du Royaume des Pays-Bas.
Protocole sur les privilèges et immunités de la C.E.E.
Protocole sur le statut de la Cour de Justice de la C.E.E.

Tous les textes cités précédemment sont rédigés en quatre langues qui font foi (art. 248) (3).

Le Traité est complété par l'Acte final de la Conférence intergouvernementale pour le Marché Commun et l'Euratom, qui contient des Déclarations d'intention des Six Gouvernements, ainsi que deux Déclarations du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et une du Gouvernement de la République française.

Ces déclarations, bien qu'elles n'aient pas fait l'objet de ratification, lient leurs auteurs et constituent en tant que de besoin, de véritables accords intergouvernementaux.

Il n'est pas douteux que le Traité de Rome soit un traité international de type classique quant à sa forme. Aussi bien sur le plan international que sur le plan national, les formes juridiques nécessaires à la conclusion d'un Traité et à sa mise en œuvre ont été respectées.

Section I

Respect des règles de droit international dans la conclusion du Traité de Rome.

Les ministres des Affaires étrangères des Six Etats membres réunis à Messine du 1er au 3 juin 1955 adoptèrent une résolution datée du 2 juin 1955 reconnaissant que « la nouvelle étape dans la voie de la construction européenne... devait être réalisée tout d'abord dans le domaine économique », et que l'objectif de leur action était la constitution d'un marché commun européen. Pour atteindre ce but, la résolution prévoyait la création d'un « Comité de délégués gouvernementaux assistés d'experts sous la présidence d'une personnalité politique chargée de coordonner les différents travaux ». Ce comité aurait pour mission d'étudier les problèmes et de faire un rapport. Les Gouvernements ne seraient pas engagés par les études effectuées, mais les ministres devraient se réunir à diverses reprises pour suivre et orienter ces travaux. Le rapport général devait être déposé le 1er octobe 1955.

Le « Comité intergouvernemental » créé par la Conférence de Messine fut placé sous la présidence de M. Spaak. Le Comité comprenait sept délégations, celles des Six Etats membres et celle de la Grande-Bretagne, qui renonça, peu avant la rédaction du rapport définitif, à participer aux travaux du Comité.

(3) *Article 248.* — « Le présent Traité, rédigé en un exemplaire unique, en langue allemande, en langue française, en langue italienne et en langue néerlandaise, les quatre textes faisant également foi, sera déposé dans les archives du Gouvernement de la République italienne qui remettra une copie certifiée conforme à chacun des Gouvernements des autres Etats signataires.

Le rapport des chefs de délégations, dit Rapport Spaak, ne fut finalement mis au point que le 21 avril 1956, après que les ministres des Six Etats membres de la C.E.C.A. se fussent réunis par deux fois, à Noordwijk le 6 septembre 1955 et à Bruxelles le 12 février 1956. Il fut présenté à la Conférence des Six ministres des Affaires étrangères réunis à Venise les 29 et 30 mai 1956. La Conférence tomba d'accord « pour adopter les propositions de ce rapport comme base des négociations destinées à élaborer un Traité instituant un marché commun et un Traité créant une organisation de l'énergie nucléaire (Euratom).

Une conférence unique, comprenant deux groupes de négociateurs, l'un pour le Marché Commun, l'autre pour l'Euratom, et placée sous la présidence de M. Spaak, fut chargée de l'élaboration des Traités.

Dès le 26 juin 1956, les chefs des délégations des Six Etats se réunirent pour organiser les travaux de la Conférence intergouvernementale. De juin à octobre, la Conférence posa les premières bases des projets de Traité. La Conférence des ministres des Affaires étrangères réunis à Paris les 20 et 21 octobre 1956, en écartant certains obstacles, permit aux négociateurs de réaliser d'importants progrès au cours des mois de novembre et de décembre.

Les ministres se réunirent par la suite les 26, 27, 28 janvier et 4 février 1957, à Bruxelles, et le 18 février à Paris. Le 19 février, la Conférence s'élargit en une Conférence des Chefs des Gouvernements et des ministres des Affaires étrangères. Les problèmes encore en suspens furent réglés à cette occasion, si bien que les ministres purent constater, à l'issue de cette réunion, que les travaux étaient suffisamment avancés pour être prochainement soumis à leurs Conseils de ministres respectifs.

Les travaux de rédaction furent alors poussés activement, et le 25 mars 1957, le Traité instituant la C.E.E. était signé au Capitole de Rome, en même temps d'ailleurs que le Traité instituant la C.E.E.A. et la Convention relative à certaines Institutions communes aux Communautés Européennes dont l'objet est d'assurer les liens indispensables entre les deux Communautés et la C.E.C.A.

En considération de la nécessité d'effectuer certains travaux et études préparatoires entre la signature des Traités et leur entrée en vigueur, les ministres instituèrent un Comité intérimaire composé des chefs de délégation auprès de la Conférence intergouvernementale.

Parmi les travaux confiés au Comité intérimaire figurait notamment l'élaboration des Protocoles sur les privilèges et immunités de la C.E.E. et de la C.E.E.A. et des Protocoles sur le statut de la Cour de Justice de la C.E.E. et de la C.E.E.A. qui devaient être annexés aux

Traités. Ces deux séries de Protocoles furent signés à Bruxelles le 17 avril 1957.

Les ratifications des Traités s'échelonnèrent au cours de l'été et de l'automne 1957.

Le dépôt des instruments de ratification auprès du Gouvernement italien fut effectué le 23 novembre 1957 par l'Italie, le 25 novembre 1957 par la France, le 9 décembre 1957 par l'Allemagne, le 13 décembre 1957 par la Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas, de sorte que les Traités purent entrer en vigueur le 1er janvier 1958 par application des articles 247 du Traité C.E.E. et 224 du Traité C.E.E.A.

Ce rapide exposé historique de la genèse du Traité de Rome permet de constater que son élaboration a respecté le processus traditionnel qui préside habituellement, en droit international, à l'élaboration des actes conventionnels de type classique. Il a été négocié au sein de conférences intergouvernementales où étaient représentés les différents Etats. Le texte adopté « *ne varietur* » a été signé, ratifié, et les instruments de ratification ont été déposés conformément aux règles internationales. Le Traité de Rome est donc parfait sur le plan international et engage pleinement les Etats signataires, qui sont tenus de respecter leurs obligations.

Section II

Respect, pour la conclusion et la mise en œuvre du Traité de Rome, des formes constitutionnelles qui règlent, dans chaque Etat membre, la conclusion et la mise en œuvre des traités internationaux.

Le respect des formes du droit international n'est qu'un des aspects de l'élaboration et de la mise en vigueur des actes internationaux. Sur le plan interne, les Etats sont également obligés de se soumettre aux règles qui régissent, dans leur droit constitutionnel, la naissance et la mise en œuvre de tels actes.

En effet, c'est le droit constitutionnel de chaque Etat qui détermine les organes nationaux compétents pour négocier, signer, ratifier les Traités.

D'autre part, certaines mesures nationales peuvent être nécessaires dans certains Etats pour rendre applicables dans l'ordre interne des Traités parfaits sur le plan international.

§ 1. — Conclusion du Traité de Rome conformément aux dispositions constitutionnelles des six Etats membres.

Juridiquement, ce sont les Chefs d'Etats des six pays membres de la Communauté qui ont fait et ratifié le Traité de Rome. Cette compétence des Chefs d'Etats trouve son fondement explicite dans les constitutions des divers Etats membres. Dans la Constitution belge, l'article 68 déclare « le Roi fait les Traités de paix, d'alliance et de commerce ». Aux Pays-Bas, c'est le Roi qui conclut et ratifie les accords internationaux, en vertu de l'article 50 de la Constitution. Au Grand-Duché de Luxembourg, l'article 37 de la Constitution donne au Grand-Duc le pouvoir de faire les Traités. La Constitution française du 27 octobre 1946 déclarait, dans son article 31, que le Président de la République « signe et ratifie les Traités ». En Italie, c'est l'article 80 de la Constitution qui donne au Président de la République la compétence pour ratifier les Traités internationaux, et en Allemagne, c'est l'article 59 de la loi fondamentale qui investit le Président fédéral du pouvoir de conclure, au nom de la Fédération, les Traités avec les Etats étrangers.

Toutefois, au moins pour les Traités d'une certaine importance, comme l'est sans conteste le Traité de Rome, les Constitutions associent habituellement les Parlements nationaux à leur conclusion, soit par le vote d'une loi autorisant le Chef d'Etat à ratifier l'acte international, soit par celui d'une loi approuvant la convention conclue par l'exécutif.

En France (4), en Italie (5), en Allemagne (6) et aux Pays-Bas (7), une loi était nécessaire pour habiliter le Chef de l'Etat à ratifier le

(4) Article 27 de la Constitution de 1946 : « Les traités relatifs à l'organisation internationale, les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat ou qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ceux qui modifient les lois internes françaises, ainsi que ceux qui comportent cession, échange, adjonction de territoire, ne sont définitifs qu'après avoir été ratifiés en vertu d'une loi. »

(5) Constitution italienne, article 80 : « Les Chambres autorisent par des lois la ratification des traités internationaux qui sont de nature politique, qui prévoient des arbitrages ou des règlements judiciaires, ou encore qui comportent des changements de territoire, des charges pour les finances ou des modifications de lois. »

(6) Article 59, alinéa 2 de la Loi fondamentale : « Les traités qui règlent les relations politiques de la Fédération ou qui se rapportent à des matières relevant de la législation fédérale requièrent l'agrément ou le concours des Assemblées législatives fédérales compétentes selon le cas sous forme de lois fédérales. »

(7) Article 60 de la Constitution néerlandaise : « ... Les accords internationaux seront communiqués aux Etats généraux aussi rapidement que possible. Ils ne pourront pas être ratifiés ni être exécutés avant d'avoir reçu l'approbation des Etats généraux. »

Traité instituant la C.E.E. : sans cette autorisation législative, le Chef d'Etat n'aurait pas été compétent pour le ratifier valablement sur le plan international.

L'autorisation fut donnée en Allemagne par la loi du 27 juillet 1957, en France par celle du 2 août 1957, en Italie par celle du 14 octobre 1957 et aux Pays-Bas par celle du 5 décembre 1957 (8).

Au Grand-Duché de Luxembourg, la loi du 30 novembre 1957 (Mémorial n° 69 du 3 décembre 1957, p. 1415), qui a approuvé le Traité instituant la C.E.E. (8), n'a pas la même signification que les lois et habilitations qui viennent d'être énumérées. En effet, la compétence exercée par la chambre luxembourgeoise quand elle vote une loi approuvant un Traité, conformément aux dispositions de l'article 37 de la Constitution (9), est seulement une compétence de contrôle à l'égard d'un acte pour la conclusion duquel le Grand-Duc a entier pouvoir sur le plan juridique (10).

Enfin, si une loi était également nécessaire en Belgique pour l'adoption du Traité C.E.E. (8), la signification de cette loi, prévue à l'article 68 de la Constitution est très controversée. L'article 68 déclare en effet que « les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement les Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres ». Sur le plan de la seule conclusion du Traité, cet assentiment peut être considéré, soit comme une simple mesure de contrôle du Parlement sur des actes particulièrement importants de l'exécutif (cf. le cas du Grand-Duché de Luxembourg), soit comme une mesure habilitant le Roi à procéder à la ratification (cf. les cas de la République Fédérale d'Allemagne, de la France, de l'Italie et des Pays-Bas). D'après certains auteurs comme Müuls (11) et de Visscher (12), cette approbation, si elle a un effet dans l'ordre interne (13), n'en a aucun sur la force obligatoire du Traité dans l'ordre international. Par contre, pour M. Dehousse (14), cet assentiment constituerait plutôt l'acte qui permet au Roi de procéder à la ratification, c'est-à-dire d'engager définitivement l'Etat vis-à-vis de ses cocontractants. Dans cette optique, le défaut d'assentiment, lors-

(8) Cf. Annexe I.

(9) Article 37 de la Constitution luxembourgeoise, al. 1 : « Le Grand-Duc fait les Traités. Les Traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. »

(10) Pescatore, *Introduction à la Science du Droit*, 1960, pp. 170 à 175.

(11) Müuls, *Le Traité international et la Constitution belge* (Revue de Droit international et de législation comparée, 1934, pp. 451-491).

(12) De Visscher, *De la conclusion des Traités internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 1943.

(13) Cf. *infra*, pp. 16 et suiv.

(14) Dehousse, *Ratification des Traités · Essais sur les rapports des Traités et du droit interne* (Paris, Sirey, 1935).

qu'il est nécessaire, rendrait le Traité sans effet, aussi bien en droit international qu'en droit interne.

Pratiquement, en ce qui concerne le Traité de Rome, la signification juridique de la loi d'approbation belge n'a pas une importance capitale. En effet, la valeur juridique de la loi d'approbation n'a une incidence concrète que dans la mesure où les Chambres refusent d'approuver un Traité. On serait alors en droit de se demander si ce dernier est seulement inopposable dans l'ordre interne ou, si ce défaut de ratification parlementaire l'entache de nullité également sur le plan international. Or, le Parlement belge a approuvé le Traité instituant la Communauté européenne le 22 décembre 1957. Selon l'expression consacrée par la coutume parlementaire de ce pays, le Traité C.E.E. « peut » donc « sortir son plein et entier effet ».

Toutefois, si, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, les Parlements des six Etats membres ont explicitement marqué leur accord à la conclusion du Traité de Rome par le vote de lois, cette autorisation, étant donné le caractère spécifique du Traité C.E.E., sinon quant à sa forme, du moins quant à son fond, puisqu'il transfère des compétences étatiques à un organe supérétatique, n'aurait-elle pas dû être donnée selon une procédure particulière ?

On sait, en effet, que c'est l'un des points soulevé par le Tribunal de Turin dans son arrêt du 21 décembre 1964 lorsqu'il a renvoyé à la Cour institutionnelle italienne la question de juger de la légalité de la loi n° 765 du 25 juin 1952 autorisant la ratification du Traité instituant la C.E.C.A. D'après ce tribunal, le Traité C.E.C.A. ne peut, en aucune façon, modifier l'ordonnancement constitutionnel italien puisqu'il a été ratifié en vertu d'une loi ordinaire. Pour ce faire il aurait dû être ratifié en vertu d'une loi adoptée suivant la procédure des révisions constitutionnelles prévue à l'article 138 de la Constitution italienne (15).

Certaines constitutions ont résolu expressément le problème. C'est ainsi qu'au Grand-Duché de Luxembourg, l'article 37, alinéa 2, soumet l'approbation parlementaire des traités portant dévolution à des institutions internationales d'attributions réservées par la constitution aux pouvoirs nationaux aux mêmes conditions de vote que les révisions constitutionnelles. Afin de se conformer à cette disposition, la loi du 30 novembre 1957 a été votée par la Chambre luxembourgeoise à une majorité constitutionnelle.

La Constitution néerlandaise prévoit également une majorité renforcée pour le cas où des attributions de compétence à des organisations internationales modifieraient la répartition des compétences

(15) La Cour Constitutionnelle dans son arrêt du 27 décembre 1965 n'a pas retenu cet argument.

nationales. Dans cette hypothèse, l'article 63 de la Constitution néerlandaise prévoit la majorité de deux tiers pour le vote des lois les approuvant. Cependant, en ce qui concerne le Traité de Rome, la Reine et les Etats généraux se sont mis d'accord pour considérer que cette procédure n'était pas nécessaire, et la loi du 5 décembre 1957 a été votée à la majorité simple.

Les autres Constitutions sont muettes sur ce point, et les lois française, belge, allemande et italienne ont été votées comme des lois ordinaires. Les incidences possibles de cette procédure sur la constitutionnalité des lois de ratification fera l'objet d'une étude plus approfondie dans la deuxième partie de cette thèse (16). Toutefois, de cette première approche du problème on est en droit de conclure que, tout au moins apparemment, les formes constitutionnelles ont été respectées pour la conclusion du Traité de Rome. Reste à examiner comment ce Traité a pu entrer en vigueur dans l'ordre interne des différents Etats membres.

§ 2. — Mise en œuvre du Traité de Rome dans l'ordre interne conformément au droit constitutionnel de chacun des Etats membres.

Il ne suffit pas qu'un Traité soit parfait sur le plan international pour qu'*ipso facto*, il ait des effets dans l'ordre interne des Etats contractants. Tout dépend de la conception que se fait l'Etat en cause des rapports entre l'ordre international et son ordre national. A cet égard il peut choisir entre les deux thèses fondamentales qui les définissent : la thèse dualiste plus ancienne qui correspond à une société internationale composée principalement d'Etats souverains et la thèse moniste plus récente qui répond sans doute mieux aux exigences d'une société internationale plus évoluée où les sujets de droit sont, non seulement les Etats, mais aussi des organisations internationales et même les particuliers. Ces deux thèses peuvent être brièvement caractérisées de la manière suivante.

Pour les dualistes, l'ordre juridique international et les ordres juridiques nationaux sont distincts; si un Etat veut appliquer dans son ordre interne une Convention internationale, parfaite sur le plan international, il doit en reprendre les dispositions dans une norme nationale, ou « introduire » le Traité dans l'ordre interne par une formule juridique qui le « nationalise » et qui est appelée habituellement la « formule de réception ». Ainsi la norme internationale ne s'applique

(16) Voir 2e partie, Chapitre Ier, Le conflit entre le droit communautaire et les constitutions des Etats membres, pp. 75 et suiv.

pas en tant que telle dans l'ordre interne; elle doit au préalable subir une transformation de nature. Entre le particulier et l'acte international il y a l'écran des mesures nationales. Anzilotti a pu affirmer que « les normes (internationales) qui, en apparence accordent des droits aux individus, en réalité obligent ou autorisent l'Etat à accorder les droits dont il s'agit : l'individu tire ces droits non pas de la norme internationale mais de la norme interne » (17).

Par contre, pour les monistes, il n'existe qu'un seul ordre juridique dont les sujets sont en premier lieu les individus. Hans Kelsen a écrit à cet égard : « si le droit international pouvait obliger l'Etat seul, et non ses sujets ou même ses organes, il serait absolument dépourvu de force obligatoire. Car si, de l'Etat, on soustrait ses sujets et ses organes, c'est-à-dire les individus, il ne reste plus rien qui puisse être obligé » (18). Cet ordre juridique unique est l'ordre juridique international dans lequel gravitent des ordres juridiques partiels, les ordres nationaux. Mais il n'existe aucune solution de continuité entre ces différents ordres et la norme internationale s'applique immédiatement en tant que telle dans l'ordre national de l'Etat, partie à l'accord.

Dans cette optique aucune « nationalisation » de la norme internationale n'est nécessaire pour qu'elle prenne sa place dans le système juridique national.

Les six Etats membres se partagent inégalement entre ces deux tendances. Seule la France a une conception nettement moniste du droit. L'Italie, par contre, est franchement dualiste. Les quatre autres Etats membres sont de tendance dualiste plus ou moins nette.

a) La France.

Traditionnelle en droit public français et expressément prévue par la Constitution de l'An VIII et de l'An X, la promulgation des traités ne faisait l'objet d'aucune disposition spéciale dans la Constitution de 1875. La coutume était cependant fortement établie : les traités ne pouvaient entrer en vigueur en droit interne sans avoir fait l'objet d'un décret de promulgation du Président de la République. Selon la majorité de la doctrine, cette promulgation était l'acte de droit national qui permettait de « recevoir » en droit interne la convention internationale. La Constitution de 1946 a supprimé explicitement la procédure de promulgation des traités. En effet, l'article 26 de la Constitution de 1946 déclare que les traités diplomatiques régulièrement

(17) Anzilotti, *Cour du Droit international public*, traduction Gidel, Paris, Sirey 1929, p. 134.

(18) Hans Kelsen, *Les Rapports de système entre le droit interne et le droit international public*, R.C.A.D.I., T. XIV, 1926, volume IV, p. 281.

ratifiés et publiés ont force de loi même dans le cas où ils seraient contraires à des lois françaises, « *sans qu'il soit besoin pour en assurer l'application d'autres dispositions législatives que celles qui auraient été nécessaires pour assurer leur ratification* ».

La Constitution de 1958 n'a pas modifié cette position moniste. Désormais les actes internationaux sont appliqués immédiatement en France sans nécessiter aucune formule spéciale d'introduction et ils prennent leur place dans l'ordre juridique interne en tant que droit international.

b) L'Italie.

Par contre, l'Italie reste fidèle au système dualiste classique. En effet, bien qu'aucune disposition constitutionnelle ne détermine les règles d'introduction du droit international dans l'ordre interne, la tradition de « l'ordre d'exécution » est solidement établie. La formule de réception utilisée à cet effet est la suivante : « pleine et entière exécution est donnée... ».

En ce qui concerne la forme juridique à donner à cet « ordre d'exécution », dans le silence des textes, les principes généraux du droit s'appliquent : si le traité touche à des règles de droit interne posées par une loi, l'ordre d'exécution devra prendre la forme d'une loi; si les modifications portent seulement sur des règles administratives, un arrêté du pouvoir exécutif est suffisant.

La pratique admet que l'on réunisse dans un même acte l'autorisation de ratifier et l'ordre d'exécuter.

Ainsi la loi du 14 octobre 1957 qui autorise dans son article 1er le Président de la République à ratifier les accords de Rome du 25 mars 1957, stipule dans son article 2 que, « les accords visés à l'article précédent recevront pleine et entière exécution... ». Cette formule fait pénétrer le Traité de Rome dans l'ordre juridique italien. Il y prend place comme acte de nature nationale avec la valeur juridique de la loi qui l'a introduit.

c) Le Grand-Duché de Luxembourg.

D'un certain point de vue, on pourrait considérer que le Grand-Duché de Luxembourg a une conception dualiste du droit : en effet, le traité qui a été ratifié est seulement exécutoire; il lie l'Etat luxembourgeois envers l'autre ou les autres parties, et par suite fait naître l'obligation pour l'Etat d'assurer l'exécution du Traité dans l'ordre juridique interne. Mais ce sont la loi d'approbation et la publication du traité qui le rendent obligatoire dans l'ordre interne. Tant que ces deux formalités n'ont pas été accomplies, le traité y reste inoppo-

sable et les juridictions refuseront, le cas échéant, d'en tenir compte. Cette loi d'approbation semble donc posséder tous les caractères d'une formule de réception du système dualiste qui introduit l'acte international dans l'ordre juridique interne.

Toutefois, si cette loi est nécessaire pour rendre opposable l'acte international dans l'ordre interne, elle ne modifie pas sa nature et ne la transforme pas en une loi nationale comme le ferait la formule de réception du système dualiste classique. En droit luxembourgeois, le Traité reste une source de droit autonome; il produit ses effets conformément à sa nature contractuelle et internationale : il en résulte que le déploiement des effets des Traités internationaux et leur interprétation sont régis, même dans l'ordre interne, par les normes du droit international (19).

C'est pour cette raison que M. Pescatore qualifie le système luxembourgeois de système moniste (20). S'il nous paraît difficile d'admettre cette position parce que le Traité ratifié n'est pas obligatoire, *ipso facto*, dans l'ordre interne, mais que sa mise en œuvre dépend d'une sorte de formule exécutoire nationale, on ne saurait toutefois assimiler le système luxembourgeois à un système dualiste de type classique. Il nous semble plutôt devoir le considérer comme un système hybride à mi-chemin du monisme et du dualisme.

En ce qui concerne le Traité C.E.E., on peut donc dire que, si son entrée en vigueur dans l'ordre interne luxembourgeois n'a été possible que par le vote de la loi d'approbation, il y a pris place en tant qu'acte ayant sa nature propre, différente de celle des actes nationaux.

d) Belgique.

La Constitution belge date du 7 février 1831. L'article 68 de la Constitution qui détermine les pouvoirs du Roi et des Chambres en matière internationale n'a subi aucun changement depuis lors. La modification de cette disposition est envisagée à l'occasion de la révision constitutionnelle actuellement à l'étude (21). L'actuel article 68 est en effet très équivoque et donne lieu à des difficultés d'interprétation.

Dans la rédaction présente, l' « assentiment des Chambres » fait penser incontestablement à une « formule de réception » classique. La formule utilisée dans les lois d'approbations est en effet conçue com-

(19) Pescatore, *Introduction à la Science du Droit*, pp. 174-175.

(20) Semaine de Bruges 1965, Droit communautaire et droit national, De Tempel, Bruges 1965, pp. 97 et 98.

(21) Doc. Chambre 374 du 10-12-1959 (Rapport sur la révision de l'article 68 par Me Mertens de Wilmars).

me suit : « sortiront leur plein et entier effet les actes internationaux suivants ».

D'autre part, la Constitution belge a été votée à une époque où régnaient sans conteste le principe absolu de la souveraineté étatique et le système dualiste qui en est la conséquence logique.

C'est pourquoi, bien que les discussions au Congrès national (22) qui ont conduit au texte de l'article 68 aient été assez confuses et qu'il soit difficile d'en tirer une indication précise, il semble logique de penser qu'à l'origine tout au moins ces lois d'approbation introduisaient l'acte international dans l'ordre interne suivant la technique dualiste classique.

On peut se demander cependant si ces lois ont gardé de nos jours la même valeur juridique. La doctrine est divisée, mais de nombreux auteurs, et non des moindres comme Muüls, de Visscher et Dehousse (23) pensent que les lois d'approbation sont nécessaires pour donner effet au traité dans l'ordre interne.

e) Allemagne.

En Allemagne on peut dire que la majorité de la doctrine reste fidèle à la théorie dualiste et qu'elle voit, dans la loi autorisant le Président de la République fédérale à ratifier le Traité, non seulement un acte d'habilitation mais aussi un acte donnant effet au Traité dans l'ordre interne.

f) Pays-Bas.

Les termes de l'article 60 de la Constitution néerlandaise donnent à penser que la loi votée par le Parlement pour autoriser le Roi à ratifier un traité permet également son exécution dans l'ordre interne. Il y est dit, en effet, que les conventions internationales ne peuvent être ratifiées, et qu'elles ne peuvent entrer en vigueur avant d'avoir été approuvées par les Etats généraux.

Quant à la doctrine néerlandaise, elle est divisée entre tendances dualistes et monistes (24).

*
**

La position adoptée par les Etats membres dans ce domaine comporte des conséquences importantes en ce qui concerne le droit communautaire, aussi bien sur le plan de l'applicabilité directe de cer-

(22) Huythens, *Discussion du Congrès National de Belgique*, T. II, p. 77.
(23) Cf. ouvrages cités, p. 21.
(24) Deuxième Colloque international de droit européen, La Haye 1963, Rapport néerlandais présenté par H.L.D. Ter Kuile.

taines de ses dispositions, que sur celui de la hiérarchie entre normes nationales et normes communautaires.

Sur le premier plan, on peut en effet se demander comment les Etats membres de conception dualiste peuvent accepter le caractère directement applicable des règlements, des décisions individuelles et des jugements de la Cour de Justice. En fait, ils n'admettent pas l'applicabilité directe de ces dispositions au sens formel (25). Certes, aucun d'entre eux n'exige une formule de réception pour « nationaliser » chaque élément du droit communautaire; cette pratique serait d'ailleurs inadmissible car, non seulement elle serait contraire aux termes et à l'esprit du Traité, mais elle paralyserait rapidement la marche de la Communauté. Dans ces pays et notamment en Italie et en Allemagne on considère que le droit communautaire à venir a fait l'objet d'une réception « anticipée » par la loi de ratification qui, en introduisant le Traité dans l'ordre interne, a également introduit virtuellement tout le droit dérivé qui en découle. Si cette « réception » globale et anticipée peut être controversée sur le plan de la philosophie communautaire, elle ne gêne guère en fait le développement du droit communautaire.

Il n'en est pas de même des implications de la théorie dualiste sur la valeur juridique à accorder aux normes communautaires. Sur ce deuxième plan, en effet, la théorie dualiste classique a une position très nette : le Traité introduit par une loi a la valeur juridique de la loi qui l'a introduit. Il ne peut donc être question de parler de primauté du droit communautaire sur le droit national, puisqu'il n'y a pas dans l'ordre interne d'autres normes que des normes nationales et que le Traité a été « nationalisé » avec rang de loi. S'il prévaut donc sur une loi antérieure en vertu de l'adage *lex posterior derogat priori*, une loi nationale postérieure prévaut sur lui (26).

C'est dans cette perspective que les conditions dans lesquelles la loi de ratification a été votée prennent toute leur valeur. Si la loi de ratification a été votée selon la procédure constitutionnelle, le Traité prend rang dans l'ordre interne comme loi constitutionnelle. Non seulement il pourra modifier certaines dispositions constitutionnelles antérieures, mais surtout il prévaudra sur une loi nationale postérieure puisque dans la hiérarchie des normes nationales, les normes constitutionnelles prévalent sur les lois ordinaires. Dans le cas contraire, le Traité n'est qu'une loi ordinaire.

(25) En ce qui concerne la notion du droit directement applicable, voir *infra* 1re partie, chapitre III, section 1, pp. 42 et suiv.

(26) Cf. Arrêt du 7 mars 1964 de la Cour Constitutionnelle Italienne, Affaire Costa contre Enel.

Ces considérations mettent en évidence que le Traité C.E.E. a été élaboré, conclu et mis en œuvre aussi bien sur le plan national que sur le plan international comme un traité international de type classique.

Or, si le Traité C.E.E. est un accord conventionnel de droit international public, de type classique quant à sa forme, il a déjà été souligné qu'il n'en est pas un quant au fond. Un des arguments essentiels qui peut être avancé à l'appui de cette affirmation est l'existence du droit dérivé qui va être l'objet des développements qui suivent.

CHAPITRE II

LE DROIT DERIVE

(Actes définis à l'article 189 du Traité instituant la C.E.E. Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes.)

L'activité de la Communauté se concrétise, dans tous les domaines qui lui sont dévolus par le Traité, par l'adoption d'actes émanant des Institutions et qui sont l'expression de la volonté de la Communauté elle-même.

C'est dire l'importance que revêt, non seulement pour la Communauté elle-même, mais pour les Etats membres et leurs sujets de droit, le problème d'une définition simple, pratique et efficace des actes communautaires. Les auteurs du Traité ont bien vu cet intérêt. C'est essentiellement l'article 189 qui contient les dispositions fondamentales à cet égard. Cet article est ainsi conçu :

> « Pour l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au présent Traité, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis.
>
> Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre.
>
> La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.
>
> La décision est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne. Les recommandations et les avis ne lient pas. »

C'est à partir de ces dispositions qu'il convient de préciser la nature et la portée des différents actes que la Communauté est appelée à arrêter. Toutefois, l'importance de leur étude ne doit pas faire oublier que les arrêts rendus par la Cour de Justice constituent également une source de droit dérivé qui doit être respectée en tant que telle par les Etats membres.

Section I

Le droit dérivé et l'article 189 du Traité C.E.E.

Il résulte de l'article 189 que le Traité prévoit quatre catégories d'actes : le règlement, la directive, la décision et les recommandations et avis.

Dans un certain nombre de cas, le Traité détermine lui-même la forme de l'acte que doivent adopter les Institutions communautaires. On peut citer, à titre d'exemple, l'article 13 qui impose à la Commission de fixer, par voie de directives, le rythme de la suppression des « taxes d'effets équivalents », l'article 54 qui, pour réaliser la liberté d'établissement dans une activité déterminée, prévoit l'adoption de directives du Conseil, ou l'article 87 qui dispose que le Conseil arrête les règlements ou directives utiles en vue de l'application des articles 85 et 86 relatifs aux ententes, cartels et positions dominantes.

Dans d'autres cas, au contraire, les dispositions du Traité ne précisent en aucune façon la forme des actes à prendre, et les Institutions communautaires sont amenées à choisir entre les catégories prévues à l'article 189 (règlement, décision, directive ou recommandation et avis) la forme qui leur paraît la plus appropriée selon la nature et le contenu des mesures envisagées.

En tout état de cause la nature juridique d'un acte communautaire est déterminée non par le choix de sa forme juridique mais par son contenu matériel.

Un règlement ne sera pas qualifié de règlement suivant la procédure qui aura servi à son élaboration, ou l'organe qui l'aura établi, mais suivant son contenu. La jurisprudence de la Cour de Justice est constante à cet égard : seuls les critères matériels comptent pour déterminer la nature juridique d'un acte communautaire. La Cour de Justice ne s'arrête jamais à la dénomination d'un acte dont elle a à connaître; elle se réserve toujours le droit de lui donner son caractère juridique véritable (1) en étudiant son contenu. L'article 173 du

(1) Arrêt du 14 décembre 1962, Affaires jointes 16-17/62, Confédération nationale des Producteurs de fruits et légumes c. le Conseil de la C.E.E., Rec. 1962,

Traité semble d'ailleurs donner une base juridique solide à cette jurisprudence. Il y est dit en effet que « toute personne physique ou morale peut former... un recours contre les décisions dont elle est destinataire et contre les décisions qui, *bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne la concernent directement et individuellement* ».

Les considérations qui précèdent montrent donc clairement l'importance et l'intérêt qui s'attachent à une définition précise des différentes catégories d'actes communautaires.

On peut tout d'abord répartir les actes définis à l'article 189 en deux grandes catégories : ceux qui obligent (règlements, décisions, directives) et ceux qui n'obligent pas (les avis et recommandations).

§ 1. — Actes communautaires à caractère non obligatoire prévus à l'article 189 du Traité (Avis et Recommandations).

Les recommandations et les avis sont l'un et l'autre des actes qui s'adressent nécessairement à une personne morale ou physique déterminée.

a) La recommandation tente simplement d'obtenir de son destinataire qu'il infléchisse sa volonté dans le sens et selon les tendances exprimées dans la recommandation. A titre d'exemple on peut citer la recommandation de la Commission C.E.E. du 18 octobre 1963 adressée au Royaume de Belgique et au Grand-Duché de Luxembourg, et relative à l'accélération du rythme prévu par la directive du 15 octobre 1963 concernant la suppression du droit spécial à l'importation sur le pain d'épices appliqué par le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg vis-à-vis des autres Etats membres. La Belgique, bien que non tenue par cette recommandation, a donné satisfaction à la Commission en réduisant le droit spécial sur le pain d'épices par un arrêté ministériel belge du 24 décembre 1963 (M.B. 8 janvier 1964). Le Luxembourg a pris la même mesure.

Il convient de souligner, pour éviter toute confusion, que la recommandation prévue par le Traité C.E.E. n'a aucun point commun avec la recommandation du Traité C.E.C.A. qui « oblige » son destinataire à atteindre un but déterminé, tout en lui laissant le choix des moyens, et qui, de ce fait, est analogue à la directive du Traité C.E.E.

b) Quant à l'avis, il constitue simplement un point de vue exprimé sur une question, le plus souvent en réponse à la demande formulée

p. 901. Arrêt du 14 décembre 1962, Affaires jointes 19 à 21/62, Fédération Nationale de la Boucherie en gros et du Commerce en gros de viandes c. Conseil de la C.E.E., Rec. 1962, p. 942.

par le destinataire de cet avis. C'est en particulier la formule juridique habituellement utilisée lorsque les Etats membres sont obligés, en vertu de dispositions communautaires, de consulter la Commission avant de prendre dans certains domaines, des mesures nationales. On peut citer, à titre d'exemple, l'avis de la Commission du 25 mars 1964 adressé à la République française au titre de l'article 93, § 3, première phrase du Traité (2), au sujet de la prorogation du système d'aide en faveur de l'industrie cinématographique française. Le Gouvernement français, conformément à l'obligation qui lui incombe en vertu de cet article, avait demandé à la Commission son opinion sur un arrêté ministériel qui prévoyait une subvention en faveur des films de long métrage. La Commission, dans son avis, a informé le Gouvernement français qu'elle n'entendait pas s'opposer à la mise en vigueur de cet arrêté. Toutefois, si la Commission avait rendu un avis de sens contraire, la France n'aurait pas été tenue de le suivre, réserve faite de ce qui est dit ultérieurement de l'article 169.

A l'inverse du Traité C.E.C.A., il n'existe dans le Traité C.E.E., ni les « avis conformes » du Conseil des ministres, ni « les avis de la Cour de Justice » dont la nature juridique est d'ailleurs différente de celle de l'avis tel qu'il vient d'être défini.

Par contre, on trouve dans l'article 169 du Traité C.E.E. la notion d' « avis motivé ». Cet article est ainsi rédigé : « Si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent... elle émet un avis motivé à ce sujet... ». « Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cet avis... celle-ci (la Commission) peut saisir la Cour de Justice ».

Des controverses se sont élevées au sujet de la nature juridique de ces avis motivés. Certains y voient des avis qui ne lient pas, au même titre que ceux de l'article 189; d'autres les considèrent plutôt comme un élément de la procédure instituée par l'article 169 dont la nature juridique est différente de celle des avis de l'article 189. Il semble difficile de rattacher les avis motivés aux avis de l'article 189 dans la mesure, précisément, où une sanction, l'ouverture d'un procès devant la Cour de Justice, s'attache à la non-observation, par l'Etat membre destinataire, de son contenu.

c) Malgré les définitions qui viennent d'être données des avis et recommandations, définitions qui mettent l'accent sur leur caractère non obligatoire, n'est-il pas possible de leur reconnaître certains effets juridiques. Certains l'ont tenté. Toutefois, si la Cour de Justice ne s'est pas prononcée à cet égard en ce qui concerne les avis et recommandations prévus au Traité C.E.E., elle a été amenée à exami-

(2) *Article 93, § 3.* — « ... La Commission est informée en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier une aide.

ner ce problème, en ce qui concerne la C.E.C.A., dans les affaires 1-57 et 14-57 « Société des Usines à Tubes de la Sarre contre Haute Autorité » (3). La société en cause faisait valoir qu'un avis défavorable de la Haute Autorité, concernant ses projets de construction lui avait causé un préjudice certain dans la mesure où les banques, fortes de cet avis, ne lui avaient concédé un prêt qu'à des conditions très onéreuses.

La Cour de Justice n'a pas admis ce point de vue et a rejeté toute responsabilité de la Haute Autorité. En effet « les avis ont le caractère de simples conseils donnés aux entreprises. Celles-ci restent ainsi libres d'en tenir compte ou non, mais elles acceptent les risques pouvant découler indirectement pour elles d'une situation qu'elles ont elles-mêmes contribué à créer ». L'arrêt insiste donc sur le caractère non obligatoire de l'avis; il admet que certaines conséquences indirectes puissent en découler, mais ces conséquences n'entraînent aucun effet juridique notamment sur le plan de la responsabilité.

Cet arrêt de la Cour de Justice a été très critiqué. Il a été dit notamment qu'une certaine pression psychologique exercée sur le destinataire de tels avis peut rendre en fait cet acte aussi obligatoire qu'une décision, et que, dans cette conjoncture, il conviendrait de leur attacher certains effets juridiques. Il semble toutefois peu probable que la Cour de Justice, saisie du même problème au sujet des avis et recommandations de la C.E.E., modifie son point de vue, d'autant que, dans l'ordre juridique de la C.E.E., ces actes s'adressent presque exclusivement aux Etats qui sont moins sensibles aux pressions psychologiques.

Pour conclure, on peut se demander si, étant donné leur caractère incontestable de dispositions dépourvues de force obligatoire, ces catégories d'actes font partie à proprement parler de ce que l'on appelle le droit communautaire.

En effet, la notion de « droit » implique, dans son essence même, l'idée d'obligation; on notera d'autre part, que le Traité semble les distinguer du reste des normes communautaires dans la mesure où il les exclut de tout contrôle juridictionnel. L'article 173 (4) déclare en effet que la Cour de Justice contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission autres que les recommandations ou avis. Il paraîtrait alors plus logique d'exclure les avis et recommandations du droit communautaire au sens strict du terme.

(3) Rec. 1962, vol. VIII, pp. 201 et suiv.

(4) *Article 173 du Traité C.E.E.* — « La Cour de Justice contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission, autres que les recommandations et avis... »

§ 2. — Actes communautaires à caractère obligatoire prévus à l'article 189 du Traité C.E.E.

Ce sont les règlements, les directives et les décisions. Parmi ces trois catégories d'actes, il convient d'opposer les règlements qui ont une portée générale aux décisions et aux directives qui sont adressées à des personnes physiques ou morales nommément désignées.

1. — Les décisions et les directives.

Aux termes de l'article 189, « la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ». « La décision est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne ».

De ces définitions, il résulte que ces deux catégories d'actes sont adressées à des destinataires nommément désignés; c'est leur caractéristique commune qui les oppose aux règlements. Toutefois, il existe entre eux deux différences principales : la première concerne la qualité des destinataires auxquels ils s'adressent, et la seconde la marge de compétence discrétionnaire laissée aux Etats membres dans l'exécution de leur obligation communautaire.

a) En premier lieu, la directive ne peut s'adresser qu'à un ou plusieurs Etats membres. La décision, par contre, si elle a généralement comme destinataires un ou plusieurs Etats membres, comme la directive, peut aussi s'adresser à un ou plusieurs particuliers. Ce sont les décisions individuelles. Si les décisions de ce dernier type s'opposent au règlement en ce qu'elles n'ont pas une portée générale, mais que leurs destinataires sont des personnes juridiques, physiques ou morales, nommément désignées et individualisées, pour le surplus, elles ont les mêmes caractères qu'un règlement en ce sens qu'une décision de ce genre est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre, c'est-à-dire sans l'intervention d'une autorité étatique. C'est ce caractère d'applicabilité directe qui, d'ailleurs, oppose les décisions individuelles aux directives et aux décisions adressées aux Etats membres (5). Les directives et les décisions adressées aux Etats membres ne posent pas, en effet, de règles de droit immédiatement applicables dans les Etats membres, mais créent seulement, au profit ou à l'encontre d'un ou plusieurs Etats membres, des droits et des obligations.

(5) Voir sur ces notions, *infra* chapitre III, pp. 41 et suiv.

b) Toutefois, la marge de compétence discrétionnaire laissée aux Etats membres dans l'exécution de leur obligation n'est pas la même s'il s'agit d'une directive ou d'une décision adressée à un Etat membre. C'est la deuxième différence signalée ci-dessus.

La directive, aux termes de l'article 189, laisse en effet aux Etats membres une appréciation discrétionnaire beaucoup plus étendue que les décisions. Il y est dit, en effet, que par les directives, l'Etat membre est lié quant au but à atteindre, mais qu'il garde toute compétence quant à la forme et aux moyens pour y parvenir.

Il faut cependant remarquer que cette définition formelle de la directive n'exclut pas que son contenu puisse être précis et détaillé; en ce cas, la marge de pouvoir d'appréciation laissée aux autorités nationales pour le choix de la forme et des moyens à mettre en œuvre risque en fait d'être réduite à un niveau très comparable à celui existant pour l'exécution d'une décision adressée aux Etats.

On constate qu'en fait, au fur et à mesure que le droit communautaire se développe, les directives deviennent de plus en plus précises, et que la différence de portée entre directive et décision tend à s'effacer. C'est ainsi, par exemple, qu'aux termes de la directive du Conseil du 25 mars 1964 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté (6), les conditions d'exécution imposées aux Etats membres sont définies avec un tel luxe de précision que ceux-ci ne disposent plus en réalité que d'une marge d'appréciation très réduite dans le choix des mesures d'exécution à arrêter pour la mise en œuvre de l'action précitée.

Dans une telle situation se trouve-t-on encore en présence d'une directive au sens juridique du terme ?

Dans quelle mesure un recours en annulation contre de telles directives serait-il accueilli par la Cour de Justice ?

Lorsque les Institutions communautaires sont libres d'adopter, pour les mesures qu'elles prennent, la forme qui leur paraît la plus appropriée, il ne semble pas qu'un recours de ce type soit possible. En effet, la Cour de Justice ne s'attache jamais à la dénomination d'un acte pour le juger, mais à son contenu; une simple erreur dans le titre de l'acte ne pourrait donc pas l'entacher de nullité.

Le cas est sans doute différent lorsque le Traité impose aux Institutions d'utiliser une forme déterminée, en l'espèce, celle d'une directive. Cependant, il semble bien qu'il serait très difficile de saisir l'illégalité. Aussi précis soit-il, l'acte adopté laissera sans doute aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation, si faible soit-

(6) J.O.C.E., 17 avril 1964, p. 981/64.

elle, fût-ce seulement quant à la forme des mesures d'exécution à prendre.

2. — Les règlements.

Aux termes de l'article 189, « le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre ».

D'après cette définition, trois éléments caractérisent le règlement : sa force obligatoire, sa portée générale et son caractère d'applicabilité directe.

Aucune controverse doctrinale ne s'est élevée au sujet de la signification des termes « obligatoire dans tous ses éléments ». Par contre, en ce qui concerne la portée générale et l'applicabilité directe des règlements, deux interprétations s'opposent.

a) *Selon la première interprétation,* le règlement a une portée générale en ce sens qu'il crée des règles qui s'exercent au profit ou à l'encontre de sujets de droit définis abstraitement. D'autre part, il est directement applicable dans tout Etat membre à un double titre. En premier lieu, il tire sa force obligatoire de lui seul : aucune formule nationale, soit de réception, soit d'exécution, n'est nécessaire pour le rendre applicable dans l'ordre interne. En second lieu, il « saute » le niveau étatique pour s'appliquer directement « dans », c'est-à-dire à l'intérieur de tout Etat membre. Cela implique — au cas où cette conséquence ne paraîtrait pas résulter déjà de la notion de « portée générale » — qu'il ne peut concerner que les personnes physiques et morales, sujets de droit des Etats membres définis abstraitement, et qu'il n'est pas dans sa nature d'avoir pour objet de poser des règles de droit dont les Etats, en tant que membres de la société internationale et détenteurs de la puissance publique seraient destinataires.

b) *Selon la seconde interprétation,* la définition de règlement est plus large.

Certes, pour les tenants de cette thèse comme pour ceux de la première, le règlement tire sa force obligatoire dans l'ordre interne de sa nature même, et aucune formule nationale n'est nécessaire pour le rendre exécutoire.

Mais c'est en ce sens, et en ce sens seulement, qu'il est directement applicable. La conséquence que la première interprétation tire de la formule « directement applicable dans tout Etat membre » quant aux destinataires des règlements n'est pas retenue.

En fait, la caractéristique essentielle du règlement réside dans la portée générale, c'est-à-dire abstraite, des dispositions qu'il édicte. Mais, sur ce point également il semble bien que la seconde interpré-

tation s'oppose à la première. En effet, la portée générale, c'est-à-dire abstraite de l'acte envisagé paraît résulter, dans cette interprétation, de sa formulation et non de la définition de ses destinataires. Autrement dit, sera réputé « de portée générale » tout acte rédigé d'une manière générale, quels que soient les destinataires auxquels il s'adresse en fait.

Il semble, toutefois, que certains de ceux qui n'acceptent pas la première interprétation donnent au caractère de « généralité » du règlement un sens moins large que celui qui vient d'être exposé. Partant du raisonnement à la base de la première interprétation, ils en élargissent le contenu par la reconnaissance du caractère de catégorie juridique abstraite à la notion d' « Etats membres ». Ainsi, auraient un caractère général au sens de l'article 189 et constitueraient donc des règlements les mesures dont les « Etats membres » seraient destinataires, c'est-à-dire que tous les Etats membres devraient appliquer.

Quoi qu'il en soit de la théorie, des conséquences concrètes s'attachent à ces deux thèses : alors que dans la première interprétation le recours au règlement n'est juridiquement possible que dans la mesure où l'acte communautaire envisagé impose directement des obligations aux particuliers, dans cette seconde interprétation, le règlement peut être retenu valablement dans bien des cas, et notamment pour imposer une obligation à tous les Etats membres. Sur cette base, l'autorité communautaire a souvent le choix entre le règlement et la décision. Ainsi en est-il particulièrement lorsque le Conseil ou la Commission entend imposer une obligation à tous les Etats membres.

Il est assez difficile, dans l'état actuel de son développement, de tirer des enseignements décisifs de la jurisprudence de la Cour de Justice quant à la valeur de l'une ou de l'autre de ces interprétations. Les arrêts qui ont été rendus par la Cour de Justice et qui ont trait à l'interprétation des dispositions de l'article 189 sont encore peu nombreux. Il s'agit, d'une part, des arrêts de la Cour de Justice du 14 décembre 1962 (7), d'autre part, de l'arrêt du 15 juillet 1963 (8) et de celui du 2 juillet 1964 (9).

(7) Affaires jointes n°s 16 et 17/62, Arrêt du 14 décembre 1962. Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes, Fédération nationale des producteurs de fruits, Fédération nationale des producteurs de légumes contre le Conseil de la C.E.E., d'une part, et d'autre part, Fédération nationale des producteurs de raisin de table contre le Conseil de la C.E.E., Rec. 1962, Vol. VIII, pp. 901 et suiv.

Affaires jointes 19 à 22/62, Arrêt du 14 décembre 1962. Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros de viandes, Stichting voor Nederlandse Zelfstandige Handel u. Industrie, Syndicat de la boucherie en gros de Paris, Zentralverband des deutschen Getreide —, Futter — und Düngemittelhandels e.V. contre le Conseil de la C.E.E., Rec. 1962, Vol. VIII, pp. 943 et suiv.

(8) Affaire 25/63, arrêt du 15 juillet 1963. Plaumann & Co. contre la Commission de la C.E.E., Rec. 1963, Vol. IX, pp. 197 et suiv.

(9) Affaire 1/64, arrêt du 2 juillet 1964. Glucoseries Réunies contre la Commission de la C.E.E., Rec. 1964, Vol. X, pp. 811 et suiv.

Un certain nombre d'éléments peuvent cependant être déduits de ces arrêts. Dans le premier groupe cité ci-dessus, la Cour retient, semble-t-il, les deux critères énoncés dans la première interprétation, à savoir celui de la portée générale du règlement d'une part, et celui de la notion de destinataires d'autre part. En effet, si la Cour affirme que « le critère de distinction entre le règlement et la décision doit être recherché dans la portée générale ou non de l'acte en question », elle précise immédiatement à la suite que « les traits essentiels de la décision résultent de la limitation des destinataires auxquels elle s'adresse, alors que le règlement de caractère essentiellement normatif est applicable non à des destinataires limités, désignés ou identifiables, mais à des catégories, envisagées abstraitement, et dans leur ensemble. Partant, pour déterminer, dans des cas douteux, si l'on se trouve en présence d'une décision ou d'un règlement, il faut rechercher si l'acte en question concerne individuellement des sujets déterminés ».

Cette analyse de la pensée de la Cour est renforcée par la motivation du second groupe d'arrêts précités. En effet, la Cour a exposé à cette occasion, qu'un acte, enjoignant à un Etat membre d'agir dans un sens déterminé constitue une décision au sens de l'article 189 et cela, alors que l'action imposée au gouvernement de l'Etat membre avait des conséquences de portée générale.

La jurisprudence qui vient d'être analysée pourrait donc, au premier abord, être retenue comme la reconnaissance de la première interprétation, et il semble bien, en effet, qu'en définitive elle confirme cette thèse. Toutefois, elle ne s'est pas expressément exprimée sur la possibilité de considérer l'ensemble des Etats membres comme une catégorie juridique abstraitement définie. Dans cette mesure, elle ne condamne pas la seconde interprétation dans son expression limitée. Par contre, elle semble bien avoir écarté cette thèse dans son expression la plus générale. Sur la base du critère retenu dans ce cas en effet, il sera bien souvent difficile de ne pas reconnaître un caractère général aux décisions adressées, non pas à la totalité des Etats membres, mais seulement à un ou plusieurs de ceux-ci. La portée de l'acte est fréquemment, dans un cas comme dans l'autre, aussi générale, ou plus exactement — car il est douteux qu'elle puisse être qualifiée « générale » au sens juridique du mot — définissable selon les mêmes critères d'abstraction.

En fait, cette conception conduit à englober, sous la dénomination de règlement, non seulement le règlement, tel qu'il est conçu dans la première interprétation, et la décision adressée à tous les Etats membres, mais également toute décision qui ne serait pas adressée à un ou plusieurs particuliers nommément désignés. On peut citer à l'appui de ce qui précède le règlement de la Commission du 28 septembre

1964, n° 125/64 (J.O.C.E., n° 149 du 30-9-1964) qui impose à l'Etat français la modification du prix de seuil des brisures de riz fixé pour la campagne 1964-65 d'une façon non conforme aux dispositions communautaires. Or, on l'a vu, la Cour de Justice a nettement reconnu qu'un acte enjoignant à un seul Etat d'agir dans un sens déterminé constituait une « décision » dont le destinataire était l'Etat membre. Un tel acte, au surplus, ne serait pas applicable dans « tout Etat membre » comme l'exige la définition donnée par l'article 189 du règlement.

§ 3. — Les actes non prévus expressément à l'article 189. Les actes mixtes.

Les définitions des actes communautaires données par l'article 189 comportent deux conséquences :

Tout d'abord, la nature des actes définis à l'article 189 du Traité ne permet pas de couvrir, dans sa totalité, l'activité normative de la Communauté : il existe une série d'actes n'entrant pas dans les normes du Traité qui constituent la catégorie des actes résiduels.

D'autre part, les catégories d'actes qui viennent d'être énoncées sur la base de l'article 189 peuvent se trouver mêlées dans un même acte; ce sont les actes mixtes.

1. — Les actes résiduels.

Le nombre des actes résiduels varie selon que la définition du règlement est plus ou moins extensive.

Si l'on admet la première définition, la plus restrictive, du règlement, le nombre des actes n'entrant pas dans le champ d'application des diverses catégories énoncées à l'article 189 sera évidemment assez important; en effet, il couvrira, non seulement tous les actes par lesquels le Conseil ou la Commission aménagent leur organisation interne, ou édictent le statut de Comités ou d'organes de même nature — actes qui ne peuvent être classés dans aucune des catégories prévues à l'article 189 quelle qu'en soit l'interprétation retenue — mais encore, notamment la plupart des actes qui ont pour objet, en fait, de compléter le Traité (actes qui pouvaient être pris en vertu de l'article 38, pour compléter l'annexe II, actes pris sur la base de l'article 235) ainsi que tout acte créant des droits ou des obligations au profit ou à l'encontre des Institutions, et tout acte par lequel le Conseil impose à la Commission une action qui — et c'est là le point important — peut avoir une incidence sur les droits et les obligations des Etats et des particuliers dans la Communauté. En effet, cette dernière catégorie

d'actes ne saurait constituer des « règlements » au sens de la première interprétation puisqu'ils ont des destinataires nommément désignés. Elle ne saurait non plus constituer des « décisions » à l'égard de l'Institution concernée, au sens de l'article 189 pour trois raisons. Tout d'abord les décisions prises dans les conditions visées à l'article 189 émanent sans doute d'un organe de la Communauté, mais elles sont en fait et en droit l'expression de la volonté de la Communauté tout entière en tant que personne juridique. Elles ne pourraient donc s'adresser à une Institution qui est une partie de la Communauté. En second lieu, le destinataire doit avoir lui-même la personnalité juridique. Or, la Commission ne la possède pas. Sans doute pourrait-on faire observer que la Commission est habilitée à saisir la Cour. On remarquera, toutefois, que la capacité d'ester en justice n'est pas nécessairement liée, en ce qui concerne les organes administratifs, à la possession de la personnalité morale. Enfin, il n'est pas besoin que la Commission soit destinataire d'une décision pour qu'elle soit tenue par les dispositions qui lui confèrent certaines tâches ou certaines obligations; en effet, en tant qu'organe de la Communauté, la Commission se trouve liée par la décision de la Communauté. En outre, elle peut tirer sa compétence de l'article 155 du Traité, qui déclare en effet, dans son dernier alinéa, que la Commission « exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit ».

Si ces actes ne peuvent donc être considérés ni comme des règlements définis suivant la première interprétation, ni comme des décisions, par contre, sur la base de la seconde interprétation, il n'est pas douteux qu'ils puissent être englobés dans la catégorie des règlements, compte tenu de la portée générale et abstraite des dispositions qu'ils contiennent.

La catégorie des actes résiduels se limiterait alors aux actes qui concernent l'organisation interne de la Communauté, comme par exemple le budget, et ceux qui édictent le statut des Comités prévus par le Traité ou d'organismes de même nature.

Il n'est toutefois pas nécessaire de s'étendre sur cette catégorie d'actes résiduels (10) car ils n'ont que des incidences très limitées dans l'ordre interne des Etats membres.

Il n'en est pas de même des actes mixtes qui, par leur nature hybride, peuvent poser des problèmes délicats à résoudre.

(10) Il y aurait lieu en effet d'examiner encore cas par cas certains actes spécifiques prévus par le Traité et dont la nature au regard de l'article 189 n'apparaît pas clairement : par exemple, l'acte complétant l'Annexe II au Traité prévu à l'article 38.

2. — Les actes mixtes.

Différentes catégories d'actes résultant des termes de l'article 189 peuvent être contenues dans un même acte. Il n'est, pour s'en convaincre, que d'analyser les dispositions des règlements relatifs à la politique agricole commune.

Cette complexité des actes communautaires est reconnue d'ailleurs par la Cour de Justice elle-même. Dans les deux arrêts du 14 décembre 1962 (11), précités, elle a déclaré qu'en dépit de leur caractère d'actes ayant une portée générale et d'actes directement applicables, les règlements communautaires peuvent comporter des dispositions présentant les caractéristiques d'une décision destinée aux Etats membres. La plupart des règlements, en effet, comportent dans la pratique des éléments de décision. C'est ainsi, par exemple, qu'aux termes du règlement n° 19 du Conseil (12) les Etats membres sont tenus de fixer les prix d'intervention, les prix indicatifs et les prix de seuil des céréales, de déterminer l'organisme national d'intervention et de calculer les prélèvements et les restitutions.

Mais ils peuvent également contenir des éléments de directives. C'est ainsi, par exemple, que le règlement n° 11 du Conseil (13) oblige les Etats membres à organiser, sur le plan national, un contrôle des obligations incombant aux transporteurs et un mécanisme de sanctions en cas d'infraction. Si le but est ainsi nettement déterminé, les Etats membres gardent toutefois un large pouvoir d'appréciation quant aux moyens qui leur permettront de mettre en œuvre cette obligation.

A l'inverse, on peut se demander si des décisions ou même des directives particulièrement précises et détaillées ne pourraient pas, par certaines de leurs dispositions, créer directement des droits ou des obligations à l'égard des particuliers. Le problème sera abordé ultérieurement (14).

L'existence de ces actes mixtes — qui est inévitable — n'appelle pas de réserves dans son principe; cependant, sur le plan formel, elle soulève certaines difficultés. De ce point de vue en effet, les règles applicables à chacune des catégories juridiques contenues dans un même acte devraient être appliquées cumulativement, dans la mesure où elles ne se recouvrent pas. Or on doit constater que la pratique a admis, plus ou moins implicitement, que les éléments de règlements l'emportent sur tous les autres. Des difficultés pourraient toutefois

(11) Voir footnote (7) p. 31.
(12) J.O.C.E., 1962, p. 933/62, en particulier les articles 5 à 11.
(13) J.O.C.E., 1960, p. 1121/60, en particulier les articles 14-16.
(14) Voir 1re Partie, Chapitre III, Section II, Droit communautaire non directement applicable, pp. 55 et suiv.

surgir dans la mesure où la méconnaissance des règles prévues, par exemple des règles de notification applicables à certains éléments d'un acte mixte, pourraient comporter des conséquences juridiques, notamment sur le terrain de l'applicabilité ou de l'opposabilité de ces éléments particuliers de l'acte en cause.

Section II

Le droit dérivé et les arrêts de la Cour de Justice.

Dans une étude sur l'insertion du droit communautaire dans l'ordre interne des Etats membres on ne saurait négliger la jurisprudence comme source de droit en raison des multiples incidences des arrêts de la Cour de Justice sur l'ordonnancement juridique des Etats membres. Certes, dans le cadre d'un droit écrit et fixé, l'importance de la jurisprudence est limitée. Mais dans la mesure où il s'agit d'un droit nouveau, en voie de formation, comme c'est le cas du droit communautaire, son rôle est beaucoup plus important. A cet égard, on peut rappeler l'exemple fameux de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a été un élément décisif de la création du droit administratif français. Si le rôle de la Cour de Justice est moins primordial que celui du Conseil d'Etat français, il n'en est pas moins très important. Ce rôle est d'ailleurs différent suivant la nature des recours et la portée des arrêts rendus. Il paraît évident que les arrêts qui n'ont d'effet qu'entre les parties au procès, ont une incidence beaucoup moins directe et beaucoup moins rapide dans l'élaboration du droit communautaire que ceux qui ont un effet *erga omnes*.

§ 1. — Arrêts de la Cour de Justice n'ayant d'effet qu'entre les parties.

Ce sont principalement les arrêts rendus par la Cour lorsqu'elle contrôle l'exécution du Traité et des actes communautaires, et subsidiairement les arrêts rendus en vertu de compétences dévolues à la Cour par les articles 178, 181, 180 et 179 du Traité instituant la C.E.E.

Une des tâches essentielles de la Cour de Justice est en effet de juger du respect des obligations communautaires par les Etats membres.

Cette compétence découle des articles 169 et 170 (15) du Traité. Elle s'exerce essentiellement par la constatation, dans un arrêt de la Cour, qu'un ou plusieurs Etats membres ont manqué à certaines des obligations qui découlent pour eux des dispositions communautaires. Il en résulte pour l'Etat membre ou les Etats membres en cause l'obligation de prendre, sur le plan national, toutes les mesures qui s'imposent pour faire cesser l'état d'infraction constaté (art. 171) (16).

Il est clair qu'un tel arrêt ne peut avoir que l'autorité relative de la chose jugée.

Il en est de même pour les arrêts qui résultent des compétences subsidiaires accordées à la Cour.

Il s'agit, tout d'abord, de la réparation des dommages causés par les Institutions de la Communauté ou par leurs agents (art. 178) (17) ; ce sont des recours comparables aux recours de plein contentieux qui peuvent être formés devant le Conseil d'Etat français.

Il s'agit ensuite de la compétence attribuée à la Cour par l'article 181 (18) pour statuer en vertu d'une clause compromissoire contenue dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par la Communauté et pour son compte, et de celle qui lui est conférée par l'article 180 (19) pour statuer sur certains litiges concernant la Banque Européenne d'Investissement.

(15) *Article 169.* — Si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations.

Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de Justice.

Article 170. — Chacun des Etats peut saisir la Cour de Justice s'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité.

Avant qu'un Etat membre n'introduise contre un autre Etat membre un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, il doit en saisir la Commission.

La Commission émet un avis motivé après que les Etats intéressés ont été mis en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales.

Si la Commission n'a pas émis l'avis dans un délai de 3 mois à compter de la demande, l'absence d'avis ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour.

(16) *Article 171.* — Si la Cour de Justice reconnaît qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, cet Etat est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice.

(17) *Article 178.* — La Cour de Justice est compétente pour connaître les litiges relatifs à la réparation des dommages visés à l'article 215, alinéa 2.

(18) *Article 181.* — La Cour de Justice est compétente pour statuer en vertu d'une clause compromissoire contenue dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par la Communauté et pour son compte.

(19) *Article 180.* — La Cour de Justice est compétente, dans les limites ci-après, pour connaître des litiges concernant : *a*) l'exécution des obligations des Etats membres résultant des Statuts de la Banque européenne d'investissement. Le Conseil d'administration de la Banque dispose à cet égard des pouvoirs recon-

Enfin, tous les litiges concernant les rapports des agents communautaires avec les Institutions dont ils dépendent sont soumis à la Cour de Justice (art. 179) (20).

Dans le cadre de ces compétences la jurisprudence de la Cour n'a qu'une portée assez limitée, puisque celle-ci est restreinte aux parties au litige.

Toutefois, en appliquant le droit communautaire à un cas particulier, la Cour peut être amenée à l'interpréter, voire à combler certaines lacunes dans la mesure nécessaire au règlement du différend.

La Jurisprudence de la Cour est ainsi conduite à donner une image du droit communautaire qui s'impose, à la fois par l'autorité morale qui s'attache à ses jugements et par l'influence particulière qu'exercent, sur l'activité des administrations et des particuliers, les « précédents ».

§ 2. — Arrêts de la Cour de Justice ayant effet « erga omnes ».

Les arrêts de la Cour ayant un effet *erga omnes* comprennent les arrêts en annulation et malgré les réticences de certains auteurs ceux qui interprètent le Traité ou les actes communautaires.

L'une des principales compétences attribuées à la Cour de Justice est en effet le contrôle de la légalité des actes normatifs ou administratifs des Communautés (art. 173 [21] et 177 [22]). Ce contrôle

nus à la Commission par l'article 169 ; *b*) les délibérations du Conseil des Gouverneurs de la Banque. Chaque Etat membre, la Commission et le Conseil d'administration de la Banque peuvent former un recours en cette matière dans les conditions prévues à l'article 173 ; *c*) les délibérations du Conseil d'administration de la Banque. Les recours contre ces délibérations ne peuvent être formés, dans les conditions fixées à l'article 173 que par les Etats membres ou la Commission, et seulement pour la violation des formes prévues à l'article 21, §§ 2 à 5 à 7 inclus des Statuts de la Banque.

(20) *Article 179.* — La Cour de Justice est compétente pour statuer sur tout litige entre la Communauté et ses agents dans les limites et conditions déterminées au statut ou résultant du régime applicable à ces derniers.

(21) *Article 173.* — La Cour de Justice contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission, autres que les recommandations ou avis. A cet effet, elle est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent Traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formés par un Etat membre, le Conseil ou la Commission.

Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire, et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.

Les recours prévus au présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant, ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.

s'exerce soit par un recours direct (art. 173), soit par un recours à titre préjudiciel (art. 177). Les quatre moyens classiques d'ouverture de ces recours sont, comme devant le Conseil d'Etat français, l'incompétence, la violation des formes substantielles, la violation du Traité ou de toute règle de droit relative à son application et le détournement de pouvoirs.

La Cour de Justice joue, d'autre part, un rôle essentiel en tant que gardienne de l'unité du droit communautaire qu'elle interprète en dernier ressort, par le biais du recours préjudiciel prévu à l'article 177 (23).

En ce qui concerne la valeur juridique à accorder aux arrêts en annulation rendus par la Cour de Justice sur la base de l'article 173, l'article 174 (24) du Traité institutant la C.E.E. a lui-même expressément prévu leur effet *erga omnes*. Toutefois, le deuxième alinéa de cet article précise que, lorsqu'il s'agit de règlements, la Cour de Justice indique ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs.

Par contre, le Traité n'a pas prévu la valeur juridique à accorder aux arrêts interprétatifs rendus par la Cour en vertu de l'article 177 à la suite d'un renvoi préjudiciel d'une juridiction nationale.

Il est certain que cette décision lie non seulement le juge qui a ordonné le renvoi, mais aussi toutes les juridictions supérieures, si le litige vient en appel devant elles.

Ce point acquis, peut-on estimer que la décision de la Cour a un effet *erga omnes*.

D'après M. Catalano (25), il ne semble pas que, dans le silence des textes, il soit possible d'arriver à cette conclusion. En effet, cette compétence a été conférée à la Cour dans le cadre de sa compétence juridictionnelle générale, en sorte qu'en l'absence de textes explicites, les jugements rendus dans l'exercice de cette compétence ne peuvent perdre leur caractère essentiel d'actes juridictionnels qui n'ont que l'autorité relative de la chose jugée.

Pour M. Zuccala, par contre, l'effet *erga omnes* des décisions de la Cour en ce domaine ne peut être contesté. Cet auteur considère en effet que la Cour détient, aux termes de l'article 177, un pouvoir d'interprétation « authentique », ou pour employer la terminologie

(22) *Article 177.* — La Cour de Justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel : *a*) ..... ; *b*) sur la validité ... des actes pris par les Institutions de la Communauté.

(23) Article 177, alinéas *a*, *b* et *c* : voir II[e] Partie, chapitre II, pp. 113 et suiv.

(24) *Article 174.* — Si le recours est fondé, la Cour de Justice déclare nul et non avenu l'acte contesté. Toutefois, en ce qui concerne les règlements, la Cour de Justice indique, si elle l'estime, ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs.

(25) CATALANO, *Manuel de droit des Communautés Européennes*, p. 88.

exacte de cet auteur, un pouvoir « d'interprétation directive » distincte d'une « interprétation judiciaire » (26).

Sans prendre parti explicitement dans ces querelles doctrinales, la Cour de Justice a adopté une position nuancée propre à renforcer l'effet pratique de cette catégorie de jugements.

Dans le deuxième arrêt Tariefcommissie, du 27 mars 1963 (27), elle a en effet jugé qu'un arrêt en interprétation déjà rendu par la Cour s'imposait aux juridictions nationales, dans d'autres litiges, sans tenir compte de la règle de l'autorité seulement relative de la chose jugée. Deux réserves, toutefois, doivent être apportées à cette affirmation de principe : les Cours nationales gardent le droit de saisir à nouveau la Cour, et celle-ci conserve toujours le droit de changer sa propre jurisprudence. Cette position a été confirmée explicitement dans un arrêt récent du 18 février 1964 (28). Par ailleurs, elle est sous-entendue dans l'arrêt du 4 février 1965 (29), qui déclare que la procédure de l'article 177 permet de « fixer l'interprétation uniforme pour l'ensemble de la Communauté » des dispositions communautaires dont le sens est controversé.

*
**

En annulant une disposition communautaire qui ne lui paraît pas compatible avec l'esprit et la lettre du Traité, la Cour modifie concrètement l'ordonnancement juridique communautaire.

En interprétant, en dernier ressort, le droit communautaire, elle oriente ce nouveau droit tout en préservant son unité.

Ainsi, dans toutes les sphères de son activité, la Cour contribue efficacement à l'élaboration du droit communautaire : sa jurisprudence doit être considérée, à juste titre, comme l'une des sources de ce droit.

(26) Zuccala, *Di una forma d'interpretazione giurisprudenziale autentica delle leggi, in* Giur. it., 1959, Parte IV, Coll. 139 à 144.
(27) Affaires 28 à 30/62, Rec. 1963, Vol. IX, p. 61.
(28) Affaires 73-74/63, Rec. 1964, Vol. X, p. 1.
(29) Affaires 20/64, Rec. 1965, Vol. XI, 3, p. 1.

CHAPITRE III

LES EFFETS DU DROIT COMMUNAUTAIRE DANS L'ORDRE INTERNE DES ETATS MEMBRES

L'examen du contenu de la notion de droit communautaire auquel il vient d'être procédé va permettre de préciser maintenant ses incidences dans l'ordre interne des Etats membres, aussi bien au niveau de leurs pouvoirs publics qu'à celui de leurs ressortissants.

On a déjà vu (cf. *supra*, p. 28 et s.) que certains éléments du droit communautaire ne nécessitent pas l'intervention des pouvoirs publics nationaux pour être exécutoires et être invoqués devant les juridictions nationales tandis que d'autres ne s'insèrent dans l'ordre juridique interne que par l'intermédiaire de mesures nationales.

Dans le premier cas, on est en présence de ce qu'il est convenu d'appeler le droit communautaire directement applicable (il s'agit de certaines dispositions du Traité lui-même, des règlements, des décisions adressées aux particuliers et des arrêts de la Cour de Justice) ; dans le second cas, on est en présence du droit communautaire non directement applicable (il s'agit de certaines dispositions du Traité, des décisions adressées à un ou plusieurs Etats membres et des directives).

On examinera donc successivement les effets, dans l'ordre juridique des Etats membres, du droit communautaire directement applicable et du droit communautaire non directement applicable.

Section I

Le droit communautaire directement applicable et ses effets dans l'ordre interne des Etats membres.

Avant de dégager les effets de l'applicabilité directe du droit communautaire dans l'ordre juridique interne des Etats membres, il semble nécessaire de cerner cette notion, d'en délimiter les contours.

Toutefois, il convient de bien distinguer au préalable l'applicabilité directe en son sens concret qui ne fait pas l'objet de cette étude et l'applicabilité directe en son sens juridique. Au sens concret, une disposition est directement applicable si elle contient tous les éléments nécessaires à sa mise en œuvre, c'est-à-dire, si pour être effectivement appliquée, elle ne nécessite pas l'intervention de mesures législatives ou administratives ultérieures. Il peut arriver qu'une disposition directement applicable au sens juridique soit également directement applicable en fait; mais très souvent, des dispositions même directement applicables au sens juridique du terme ne contiennent pas tous les éléments nécessaires à leur application immédiate et ne peuvent, de ce fait, être mises en œuvre avant que les mesures d'exécution indispensables n'aient été prises. Tel serait le cas d'un règlement communautaire qui ouvrirait aux producteurs de blé le droit à une indemnité à fixer par les Etats membres suivant certains barèmes. Ce règlement ne pourrait être effectivement appliqué qu'après l'intervention de la mesure étatique qui fixerait le taux de l'indemnisation.

Le concept juridique d'applicabilité directe qui fait l'objet des développements qui suivent est bien différent. Il ne s'attache pas aux conditions d'application effective de la mesure envisagée. Il concerne les conditions juridiques d'application dans un ordre juridique déterminé (ce sera ici celui des Etats membres) de dispositions arrêtées par un ordre juridique qui, lui, est étranger (ici l'ordre juridique communautaire) et il met en cause la nature même des rapports qui existent entre ces deux ordres juridiques. Il s'agit essentiellement d'un problème de droit et non d'un problème de fait.

L'examen de cette question en droit communautaire doit se faire à partir des données du droit international classique. Celui-ci connaît en effet la notion de dispositions directement applicables sous la dénomination habituelle de dispositions « self-executing ».

Les éléments essentiels de la notion d'applicabilité directe en droit international s'organisent, semble-t-il, sur deux plans : le plan formel et le plan matériel.

Sur le plan formel, une disposition de droit international est directement applicable dans la mesure où aucune formule de réception n'est nécessaire pour la rendre applicable dans l'ordre interne. De ce point de vue, la notion d'applicabilité directe est difficilement concevable dans une construction dualiste des rapports du droit international et des droits nationaux : dans un tel système, le droit international ne peut s'appliquer comme tel dans l'ordre juridique interne des Etats, il doit préalablement avoir été « nationalisé » par la formule de réception. Entre le droit international et les individus, il y a l'écran des mesures nationales.

Par contre, pour les tenants du monisme, le droit international s'applique directement dans l'ordre interne sans nécessiter aucune formule le nationalisant. On peut donc dire que dans un tel système tout Traité international est directement applicable.

Si l'on donne à la notion d'applicabilité directe un sens formel, un traité sera donc directement applicable à l'égard d'un Etat signataire dont la constitution est d'inspiration moniste, alors que ce même traité ne le sera pas à l'égard d'un autre Etat signataire dont la Constitution est d'inspiration dualiste (1).

Sur le plan matériel, par contre, une disposition de droit international est directement applicable dans la mesure où elle crée des droits, ou impose des obligations aux individus. Le caractère « self-executing » d'une disposition de droit international dépend donc, dans cette perspective, de la volonté commune des Etats contractants exprimée dans l'acte international et revêtant, à l'égard de tous ses signataires, la même valeur.

La définition matérielle de la notion d'applicabilité directe constitue dans une certaine mesure une entorse aux principes du dualisme juridique. En effet, dans un système dualiste à l'état pur, cette notion matérielle d'applicabilité directe est inconcevable. Seul l'Etat est sujet de droit international et lorsqu'une convention internationale accorde en apparence des droits aux individus, elle oblige en réalité l'Etat à octroyer à ses ressortissants les droits en cause (2). Mais une telle rigidité est peu compatible avec l'évolution actuelle du droit international. La qualité de sujet de droit international est reconnue à d'autres personnes qu'aux Etats. La Cour internationale de Justice n'a-t-elle pas admis elle-même que « les sujets de droit dans un système juridique ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à

(1) Ph. Comte, *L'application de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'ordre juridique interne,* Revue de la Commission inter. de juristes, 1962, pp. 114-115.

(2) Anzilotti, *Cours de Droit International Public,* traduction G. Gidel, Paris, Sirey, 1929, p. 134.

l'étendue de leurs droits, et (que) leur nature dépend des besoins de la Communauté » (3).

C'est pourquoi, parmi les tenants du dualisme, s'est développé un courant doctrinal qui reconnaît l'applicabilité directe de certaines dispositions des traités sur la base de sa définition matérielle. Le caractère d'applicabilité directe de telles normes dépend de l'acte international lui-même et de la volonté des cocontractants, mais les effets inhérents à cette qualité sont suspendus jusqu'à l'introduction régulière du traité dans l'ordre interne par la formule de réception. Celle-ci joue alors le rôle d'une « condition suspensive » à l'efficacité directe du traité (4).

Dans son avis n° 15, du 3 mars 1928 (5), la Cour Permanente de Justice internationale semble s'être ralliée à la définition matérielle de l'applicabilité directe. Elle a admis en effet « que l'objet même d'un accord international dans l'intention des parties contractantes puisse être l'adoption par les parties de règles déterminées créant des droits et des obligations pour les individus et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux ».

Il semble donc qu'en droit international, il faille se référer à des critères matériels pour déterminer si une disposition d'un Traité est self-executing plutôt qu'à des critères formels. Cela est d'ailleurs assez normal, puisque c'est le seul moyen de faire progresser la protection des individus en écartant les querelles doctrinales sur le monisme et le dualisme des ordres juridiques.

Toutefois, il faut bien constater que l'effet d'applicabilité directe d'une norme internationale est assez exceptionnel et qu'il est toujours subordonné à la manifestation explicite de la volonté des Etats exprimée clairement dans l'acte international en cause.

En droit communautaire, la notion d'applicabilité directe est conçue plus largement, on va le voir dans les pages qui suivent. Cela se comprend si l'on considère que le Traité C.E.E., à la différence des traités internationaux de type classique, a créé un nouvel ordre juridique dont les sujets de droit sont, non seulement les Etats membres, mais aussi leurs ressortissants.

Toutefois, dans l'état actuel du développement du droit communautaire, il est difficile de donner une définition générale et unique de la notion d'applicabilité directe; il semble en effet que son contenu,

(3) Avis consultatif sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, 11 avril 1949, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour internationale de Justice, 1949, p. 174.

(4) François Rigaux, 2e *Colloque international de droit européen*, La Haye, 1963, Rapport de l'Association belge pour le droit européen.

(5) Publication de la Cour Permanente de Justice internationale, Série A, n° 28, p. 17.

du point de vue formel surtout, n'a pas la même portée suivant la nature de l'acte communautaire envisagé. Aussi sa définition sera-t-elle précisée en 4 paragraphes :

§ 1. — La notion d'applicabilité directe et les dispositions du Traité;

§ 2. — la notion d'applicabilité directe et les règlements;

§ 3. — la notion d'applicabilité directe et les décisions adressées aux particuliers;

§ 4. — la notion d'applicabilité directe et les arrêts de la Cour de Justice.

C'est seulement alors qu'un cinquième paragraphe pourra enfin étudier les effets de l'applicabilité directe du droit communautaire dans l'ordre interne des différents Etats membres.

§ 1. — La notion d'applicabilité directe et les dispositions du Traité.

Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur l'applicabilité directe du Traité *au sens formel,* car, s'agissant du Traité, la situation on l'a vu, est celle-là même qui caractérise le droit international classique.

On peut toutefois rappeler que, de ce point de vue, c'est à l'égard de la France seulement que le Traité C.E.E. est sans conteste directement applicable.

Par contre, de nombreuses dispositions du Traité sont directement applicables *au sens matériel.*

Cette notion d'applicabilité directe des dispositions du Traité telle que la conçoit la Cour de Justice, déborde d'ailleurs celle généralement admise en droit international. C'est ainsi que la Cour de Justice, dans l'affaire de Geus contre Bosch (6), a conclu à l'applicabilité directe de l'article 85 (7) et dans l'affaire van Gend et Loos contre Tariefcommissie d'Amsterdam (8), à l'applicabilité directe de

(6) Affaire 13-61 de Geus c. Bosch, arrêt du 6 avril 1962, Rec. 1962, Vol. VIII, p. 89.

(7) *Article 85.* — Sont incompatibles avec le Marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'association d'entreprises, et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre les Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du Marché commun...

(8) Affaire 26-62 N.V. Algemene Transport- en Expeditieonderneming Van Gend & Loos c. Administration fiscale néerlandaise, arrêt du 5 février 1963, Rec. 1963, Vol. IX, p. 7.

l'article 12 (9). Ces deux arrêts sont très significatifs, car si dans l'arrêt Bosch la Cour de Justice a été fidèle à la notion traditionnelle d'applicabilité directe du droit international classique, elle a largement débordé cette notion dans l'arrêt Tariefcommissie. En effet, alors que les termes mêmes de l'article 85 font apparaître l'existence d'obligations pour les entreprises privées, ceux de l'article 12 paraissent n'imposer d'obligations qu'aux seuls Etats membres. Cette constatation aurait suffi, en droit international classique, à exclure cet article de la catégorie de dispositions directement applicables. Or, la Cour, dans son arrêt du 5 février 1963, dépassant la lettre pour dégager l'esprit et l'économie du Traité, a considéré que les droits qui entrent dans le patrimoine juridique des particuliers « naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le Traité, mais aussi en raison d'obligations que le Traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers, qu'aux Etats membres et institutions communautaires ». Cette position de la Cour a été confirmée dans l'affaire Costa contre Enel (10). Les articles 53 et 37, alinéa 2, jugés directement applicables n'imposent littéralement des obligations qu'aux seuls Etats membres.

En quoi consiste cette « obligation bien définie » des Etats membres ou des Institutions qui crée directement des droits aux particuliers ? En l'état actuel de sa jurisprudence, la Cour de Justice l'a déduite non seulement d'une interdiction claire et inconditionnelle qui est une obligation non pas de faire mais de ne pas faire comme dans les arrêts précités, mais aussi, dans un arrêt récent, d'une obligation de faire qui ne laisse aucune marge d'appréciation discrétionnaire aux Etats membres (arrêt du 16 juin 1966 - aff. 57/65 - Rec. 1966 - vol. XII - fasc. 3, p. 294 - demande d'interprétation de l'art. 95 du Traité instituant la C.E.E.).

On assiste sans aucun doute, à un élargissement progressif de la notion d'applicabilité directe dans la jurisprudence de la Cour de Justice.

§ 2. — La notion d'applicabilité directe et les règlements.

Cette notion est très controversée. Son contenu varie suivant la définition donnée au règlement (11). En effet, si les deux concep-

(9) *Article 12.* — Les Etats membres s'abstiennent d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent, et d'augmenter ceux qu'ils appliquent dans leurs relations commerciales mutuelles.

(10) Affaire 6-64 Flaminio Costa c. Enel - Arrêt du 15 juillet 1964, Rec. 1964, vol. X, p. 1141.

(11) Voir pp. 30 et s.

tions du règlement conduisent à admettre son applicabilité directe au sens formel, seule la première théorie admet en outre que dans tous les cas et en quelque sorte par principe le règlement soit directement applicable au sens matériel.

L'applicabilité directe du règlement au sens formel résulte des termes mêmes de l'article 189. L'opposabilité du règlement dans l'ordre juridique interne des Etats membres est simplement la conséquence logique de l'exercice par les autorités communautaires de leurs compétences. L'acte est juridiquement parfait par lui-même; les Etats membres ne doivent lui apposer aucune formule de réception pour le rendre applicable dans l'ordre interne.

Ce caractère a été bien vu dans certains Etats membres. C'est ainsi que l'article 6 (12) de la loi de ratification néerlandaise, qui prescrit une approbation parlementaire pour certains actes communautaires, ne vise pas les règlements, mais les accords complémentaires conclus entre les Etats membres dans le cadre du Traité (ex. : accord relatif à la détermination du Tarif Douanier Commun pour les produits figurant à la liste G annexée au Traité).

Par contre, certaines pratiques apparaissent contraires à la notion d'applicabilité directe des règlements : il en est ainsi de celle qui consiste à reprendre les dispositions d'un règlement dans un acte national. Cette pratique, adoptée par quelques Etats membres (13) dans un certain nombre de cas, il est vrai limité, est incompatible avec le Traité pour plusieurs raisons :

— Tout d'abord, les termes de l'article 189 du Traité C.E.E. ne peuvent laisser place à aucun doute : ce sont les règlements eux-mêmes qui sont « directement applicables » dans tout Etat membre et non pas seulement leur contenu. Dès lors, on ne voit pas comment cette formulation nette et précise se concilierait avec la reprise du règlement communautaire dans un acte national.

(12) Art. 6. — Loi de ratification néerlandaise du 5 décembre 1957 : « Si pour l'exécution du Traité visé à l'art. 1er, et de la Convention visée à l'art. 4 des conventions ultérieures étaient conclues, celles-ci seraient soumises à l'approbation des Etats généraux. »

(13) Cf. Arrêté ministériel italien du 28-5-1962 (G. Uf. 19-6-1962) qui reprend les dispositions du règlement C.E.E. n° 23 (normes de qualité des fruits et légumes) ;

— Arrêté ministériel italien du 21-7-62 (G. Uf. 30-7-62) qui reprend les dispositions du règlement C.E.E. n° 58 ;

— Arrêté ministériel italien du 10-8-62 (G. Uf. 27-8-62) qui reprend les dispositions des règlements C.E.E. nos 58 et 64 ;

— Arrêté ministériel belge du 23-7-62 (M. B. 28-7-62, p. 6313) qui reprend les normes de qualité du règlement n° 23 ;

— Règlement grand-ducal du 11-4-64 (Mémorial 1964, p. 642) qui reprend les dispositions du règlement C.E.E. n° 129/63 sur les œufs.

— D'ailleurs, les dispositions de l'article 189 relatives au règlement ne font que confirmer explicitement la situation résultant de l'autonomie du pouvoir communautaire qui n'est, elle-même, que la conséquence logique de la dévolution de certains pouvoirs étatiques à des organismes communautaires. En sorte que les Etats membres ne respectent pas les caractères spécifiques du Traité, lorsqu'ils reprennent à leur compte des mesures prises par la Communauté dans le cadre des compétences qui lui ont été transférées.

Contraire à l'esprit qui anime la construction communautaire, cette pratique aurait également sur le plan concret des conséquences néfastes. En effet, les autorités administratives et judiciaires, mises en présence à la fois d'une disposition nationale et d'une disposition communautaire, auraient tendance à se fonder sur les mesures nationales plutôt que sur le règlement. En cas de litige, il serait donc impossible de faire jouer le mécanisme de l'article 177 qui permet une interprétation et une application uniforme des règlements communautaires.

Toutefois, condamner la pratique n'est pas du même coup condamner les Etats membres qui l'ont adoptée. Très souvent, c'est une connaissance inexacte des exigences de l'ordre communautaire qui a conduit certaines administrations nationales à de tels procédés, et une meilleure information suffirait à les supprimer. Il n'est pas exclu non plus que dans l'esprit des autorités nationales cette méthode assurât la publicité nécessaire aux dispositions communautaires.

Si le caractère incontestable de l'applicabilité directe des règlements, au sens formel du terme, et les conséquences qui en découlent ne présentent pas de difficultés particulières, du moins sur le plan de la doctrine, l'applicabilité directe des règlements au sens matériel, par contre, donne lieu à des controverses qui ont déjà été signalées précédemment. Non pas d'ailleurs que certains nient que le règlement puisse être directement applicable au sens matériel de l'expression. Sur ce point, il y a un accord général. Mais selon l'une des interprétations données de l'article 189 du Traité (cf. *supra*, p. 30) la caractéristique propre au règlement est précisément d'être toujours directement applicable dans tous ses éléments du point de vue matériel, alors que selon l'autre interprétation (cf. *supra*, p. 30) il convient d'examiner spécialement si les dispositions en cause d'un règlement sont par leur contenu directement applicables ou non, c'est-à-dire si elles créent ou non des droits ou des obligations au profit ou à l'encontre des particuliers.

§ 3. — La notion d'applicabilité directe et les décisions adressées aux particuliers.

Les décisions individuelles sont directement applicables à la fois au sens matériel de l'expression, puisque dans tous les cas et par définition elles créent des droits ou imposent des obligations aux particuliers et en son sens formel car ces actes s'imposent, par eux-mêmes, du seul fait de leur existence (cf. *supra*, p. 28).

Les décisions individuelles sont encore assez rares. On peut cependant penser que dans le domaine de la concurrence, la Commission va être amenée, dans un avenir plus ou moins proche, à prendre un grand nombre de décisions de ce type.

Actuellement, outre quelques attestations négatives dont la nature juridique peut être contestée (14), on peut citer, à titre d'exemple, la décision de la Commission du 24 septembre 1964 relative à une procédure au titre de l'article 85 du Traité (contrat d'exclusivité Grundig-Consten, J.O.C.E., 1964, p. 2545).

§ 4. — La notion d'applicabilité directe et les arrêts de la Cour de Justice.

Contrairement au principe universellement reconnu en droit international privé selon lequel les jugements n'ont aucune efficacité de plein droit au delà des frontières de l'Etat dans lesquels ils ont été rendus, les arrêts de la Cour de Justice ont force exécutoire par eux-mêmes, dans les six Etats membres de la Communauté, sans qu'il soit besoin de mettre en œuvre les procédures nationales qui, dans chaque Etat membre, permettent de faire exécuter les jugements rendus à l'étranger (art. 187) (15).

La formule exécutoire est apposée sur les arrêts de la Cour de Justice sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité du titre par l'autorité nationale désignée à cet effet par chaque Etat membre (art. 192) (16).

(14) On peut en effet se demander si des attestations négatives qui ne modifient en rien l'ordonnancement juridique peuvent être considérées comme des « décisions » au sens du droit administratif français. Des controverses se sont élevées à ce sujet. Il n'est pas nécessaire de prendre la position à cet égard, car ces discussions n'ont pas d'intérêt direct dans le cadre de cette étude.

(15) *Article 187.* — Les arrêts de la Cour de Justice ont force exécutoire dans les conditions fixées à l'article 192.

(16) *Article 192.* — Les décisions du Conseil ou de la Commission qui comportent, à la charge des personnes autres que les Etats, une obligation pécuniaire, forment titre exécutoire.

Cette disposition ne saurait être considérée comme une formule de réception dans l'ordre national, car elle a pour unique objet de mettre en action le bras séculier. En effet, sur le plan interne, tout jugement comporte, lui aussi, une formule exécutoire qui donne l'ordre aux autorités nationales compétentes d'exécuter le jugement. Certes, alors que c'est en général le juge qui a le pouvoir d'apposer cette formule sur les jugements qu'il rend, la Cour de Justice ne dispose pas de cette compétence. Mais la Cour, en tant qu'organe communautaire, ne pourrait disposer que d'une compétence communautaire, ce qui supposerait l'existence d'organes communautaires susceptibles d'assurer l'exécution de ses jugements. Cette condition n'étant pas remplie, il est donc normal qu'elle ait recours aux organes d'exécution des Etats membres. Au stade actuel des rapports entre ces Etats et la Communauté, c'est donc une autorité nationale qui appose la formule exécutoire.

Mais cette formule est apposée non sur un jugement étranger qui a été nationalisé à la suite de procédures plus ou moins complexes, mais sur un jugement qui garde son caractère propre d'arrêt de la Cour de Justice.

Il faut d'ailleurs souligner que dans l'exercice de cette fonction, l'autorité nationale a une compétence entièrement liée : à partir du moment où l'arrêt de la Cour est authentique, elle est tenue d'y apposer la formule d'exécution sans procéder à aucune autre vérification (17).

L'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'Etat sur le territoire duquel elle a lieu. *La formule exécutoire est apposée, sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité du titre, par l'autorité nationale que le gouvernement de chacun des Etats membres désignera à cet effet et dont il donnera connaissance à la Commission et à la Cour de Justice.*

Après l'accomplissement de ces formalités à la demande de l'intéressé, celui-ci peut poursuivre l'exécution forcée en saisissant directement l'organe compétent suivant la législation nationale.

L'exécution forcée ne peut être suspendue qu'en vertu d'une décision de la Cour de Justice. Toutefois, le contrôle de la régularité des mesures d'exécution relève de la compétence des juridictions nationales.

(17) Les autorités nationales chargées de vérifier l'authencité des arrêts rendus par la Cour de Justice dans les affaires concernant la C.E.E. et d'y apposer la formule exécutoire varient suivant les Etats membres :

Pour la *France*, une communication du gouvernement du 14 mai 64 a informé la Commission et la Cour de Justice que le Président de la République était l'autorité nationale compétente pour authentifier les arrêts de la Cour de Justice et leur apposer la formule exécutoire.

En *Italie*, c'est le ministre des Affaires étrangères qui est compétent pour vérifier l'authenticité des arrêts de la Cour de Justice et y apposer la formule exécutoire (Décret du Président de la République du 2 décembre 1960, G.U., 21 février 1961, n° 46, p. 738).

En *Allemagne*, c'est le ministre de la Justice (communication du Gouvernement allemand du 3 février 1961, B.G.B.L. 2e partie, p. 50).

Après l'accomplissement de cette formalité, l'intéressé peut prétendre à l'exécution forcée de l'arrêt selon les règles de procédure civile en vigueur dans l'Etat membre en cause; l'exécution forcée ne peut être suspendue qu'en vertu d'une décision de la Cour. Toutefois, et cela est naturel, le contrôle de la régularité des mesures d'exécution relève de la compétence des juridictions nationales.

***

A la lumière des développements qui précèdent, on peut constater que la notion d'applicabilité directe en droit communautaire n'est pas encore une notion entièrement précisée et cela de deux points de vue.

D'une part le concept d'applicabilité directe, selon les cas, revêt une signification soit purement matérielle, soit matérielle et formelle, soit si l'on retient l'interprétation extensive de la notion de règlement, dans certains cas, exclusivement formelle.

En tout état de cause, la notion d'applicabilité matérielle, telle qu'elle est comprise par la Cour de Justice répond à des critères plus larges et plus vagues que ceux appliqués en droit international classique. C'est la seconde source de difficultés. On a vu, en effet, que la Cour se réfère à « l'esprit et l'économie du Traité », et non simplement à l'examen des termes précis des dispositions en cause. L'explication et la justification de cette position résident dans les caractères propres à l'ordre communautaire et plus précisément dans le fait que ses sujets de droit sont non seulement les Etats membres, mais également et même d'une manière privilégiée leurs ressortissants. Cette situation ne crée pas, certes, une présomption d'applicabilité directe des actes communautaires au sens matériel du mot, mais permet une appréciation beaucoup plus généreuse de la place de dispositions directement applicables en droit communautaire qu'en droit international classique.

Au *Grand-Duché de Luxembourg*, le ministre des Affaires étrangères vérifie l'authenticité des arrêts de la Cour, et le ministre de la Justice appose la formule exécutoire (Règlement grand-ducal du 17 octobre 1962, Mémorial n° 58, p. 1028).

Aux *Pays-Bas*, la loi du 31 janvier 1960 (Statt 1960, n°s 15 et 16) charge le greffier du Hoge Raad de constater l'authenticité des arrêts de la Cour de Justice et d'y apposer la formule exécutoire.

En *Belgique*, aucune autorité nationale n'est encore désignée. Un projet de loi a été déposé, qui charge le ministre des Affaires étrangères de vérifier l'authenticité des arrêts de la Cour, et le greffier de la cour d'appel de Bruxelles, d'apposer la formule exécutoire.

§ 5. — Les effets de l'applicabilité directe du droit communautaire dans l'ordre interne des différents Etats membres.

Ces effets découlent logiquement des caractères propres du droit communautaire directement applicable.

Le droit communautaire directement applicable pénètre en tant que tel dans l'ordre juridique interne des Etats membres et s'applique immédiatement aux particuliers sans nécessiter l'intervention de mesures nationales. Inséré dans l'ordre national sans aucune intervention des organes nationaux chargés de l'élaboration des normes, il « saute » l'échelon national normatif pour atteindre « directement » l'échelon national d'exécution des normes.

Les pouvoirs publics sont, en conséquence, tenus de prendre les mesures d'exécution qui s'imposent éventuellement selon leurs compétences propres (18). Les juges, de leur côté, sont tenus de l'appliquer dans les litiges portant sur des matières réglées par des dispositions communautaires et de faire respecter les droits que les particuliers tirent de ces dispositions (19).

Mais ce droit communautaire s'insère au milieu d'un ensemble de normes nationales. Des conflits peuvent surgir avec certaines d'entre elles.

Si la disposition nationale contraire est antérieure à la norme communautaire en cause, le seul fait que cette disposition communautaire soit applicable dans l'ordre interne conduit à rendre inapplicable la disposition nationale contraire antérieure, sinon l'applicabilité directe n'aurait plus aucun sens. Par contre, le conflit avec une norme nationale contraire, postérieure à la norme communautaire, ne peut être résolu en faisant appel à la seule notion d'applicabilité directe. Elle pose le problème de la hiérarchie des normes, et de la nature même de l'ordre communautaire. C'est pourquoi seul l'effet abrogatif ou suspensif des normes communautaires sera étudié dans le présent paragraphe. La solution des conflits entre le droit communautaire directement applicable et les normes nationales postérieures, fera l'objet de la deuxième partie de cette thèse, si grande est l'importance et la complexité des problèmes que cette question soulève.

L'inapplicabilité des normes nationales antérieures, contraires aux dispositions communautaires directement applicables, constitue donc le corollaire nécessaire de la notion d'applicabilité directe.

(18) Voir *infra*, troisième partie.
(19) Voir *infra*, seconde partie.

Toutefois, s'il est acquis que la norme nationale antérieure contraire au droit communautaire est inapplicable, des controverses se sont élevées sur le point de savoir si la norme nationale est abrogée par la norme communautaire ou simplement suspendue.

La réponse à cette question a un intérêt pratique incontestable. Prenons, par exemple, le cas d'une mesure communautaire qui n'a qu'un effet limité dans le temps, et qui n'est remplacée à l'expiration de son délai de validité par aucune nouvelle disposition communautaire. Si l'on admet que la mesure nationale contraire a été seulement suspendue par l'entrée en vigueur de la disposition communautaire, la mesure nationale pourra, à compter de cette date, produire à nouveau tous ses effets. Par contre, si la norme communautaire abroge la norme nationale contraire, on se trouvera en présence d'un vide juridique.

Au premier abord, cette constatation pourrait conduire à préférer la solution selon laquelle la norme communautaire ne fait que suspendre les effets de la norme nationale contraire.

Cependant, on peut se demander si la norme nationale suspendue qui produit à nouveau ses effets est encore adaptée à la situation nouvelle. On peut en douter sérieusement. Par ailleurs, en droit national n'est-il pas couramment admis qu'une loi postérieure abroge une loi antérieure ? Or, l'acte communautaire ne doit-il pas être assimilé à un acte de même nature que celui qu'il vient contredire.

Aussi de nombreux auteurs se sont-ils prononcés pour l'effet abrogatif du droit communautaire directement applicable. On peut citer, à cet égard, M. Catalano qui prend une position très nette en faveur de la thèse de l'effet abrogatif dans son manuel de Droit des Communautés européennes (20). L'auteur du fascicule du Jurisclasseur consacré à la C.E.E. partage aussi ce point de vue. D'autre part, c'est en ce sens qu'a conclu M. Maurice Lagrange dans l'affaire Costa-Enel. Dans ses conclusions il écrit en effet que si une norme nationale est antérieure à la mise en vigueur du Traité ou à la publication du règlement, les règles de l'abrogation implicite doivent suffire pour résoudre le conflit éventuel.

Toutefois, on notera que la Cour de Justice elle-même ne s'est pas prononcée sur ce point. Sous réserve de cette interprétation, il semble donc qu'il faille accorder un effet abrogatif aux normes communautaires directement applicables.

Dans les Etats membres, cet effet abrogatif n'est d'ailleurs pas contesté. C'est ainsi que les juges et les administrations nationales appliquent sans hésitation les règlements même s'ils sont contraires à des lois nationales antérieures. Bien plus, on peut citer le cas où cer-

(20) CATALANO, *Manuel de Droit des Communautés européennes*, p. 116.

tains gouvernements, considérant qu'une modification mineure de leur législation serait obtenue plus rapidement par un règlement C.E.E. que par la mise en œuvre de la procédure parlementaire qui est longue, ont fait eux-mêmes appel à la Commission pour faire modifier leur législation interne par voie de règlement communautaire.

C'est ainsi qu'au moment de la mise en application du règlement n° 19 (21) qui a organisé le marché céréalier de la Communauté, des difficultés ont surgi en Allemagne pour déterminer le régime transitoire applicable aux marchandises déjà stockées dans les entrepôts douaniers au jour fixé pour l'entrée en vigueur dudit règlement. La procédure normale aurait été le recours à la loi. Toutefois, il fallait une solution rapide, et la question n'avait qu'une importance limitée dans le temps. C'est pourquoi la Commission, à la demande du Gouvernement allemand, a pris le règlement n° 119 (22) « relatif aux dispositions transitoires applicables au secteur des céréales introduites avant le 30 juillet 1962 dans les entrepôts douaniers de la République fédérale d'Allemagne » qui a modifié certaines dispositions de la loi sur les céréales du 24 novembre 1951.

Le Gouvernement allemand s'étant heurté au même problème au moment de la mise en vigueur de la réglementation agricole commune pour les autres secteurs, la même solution a été adoptée. Ainsi, pour le secteur de la viande de porc, la Commission C.E.E. a pris le règlement n° 94/63 (23), pour le secteur de la viande bovine, le règlement n° 53/64 (24), et pour les produits laitiers le règlement n° 138/64 (25) qui modifient certaines mesures nationales.

Toutefois, cet effet abrogatif ne peut jouer que si l'on est effectivement en présence du droit communautaire directement applicable. Si ce caractère ne peut guère être contesté en cas de décisions individuelles, il n'en est pas nécessairement de même pour les autres dispositions communautaires notamment pour les règlements. Leur dénomination peut être remise en cause par la Cour si le contenu effectif de l'acte ne correspond pas, de son avis, à la définition qui en est donnée par l'article 189. Cette règle, vaut-elle pour les autorités des Etats membres et les juridictions nationales ? On peut en douter. Mais certains Etats membres, considérant qu'un règlement ne correspondait manifestement pas aux critères déterminés par l'article 189, se sont refusés de l'appliquer comme tel. Le cas s'est récemment produit en France dans les circonstances suivantes. La Commission de la C.E.E.

(21) Règlement n° 19 du Conseil C.E.E., J.O.C.E. 1962, p. 933.
(22) Règlement n° 119 de la Commission, J.O.C.E. 1962, p. 2017.
(23) Règlement n° 94/63 de la Commission J.O.C.E., 1963, p. 2253.
(24) Règlement n° 53/64 de la Commission J.O.C.E., 1964, p. 1152.
(25) Règlement n° 138/64 de la Commission J.O.C.E. 1964, p. 2604.

avait publié au J.O.C.E. du 30 septembre 1964 un règlement (26) « révisant le prix de seuil des brisures de riz fixé par la République française pour la campagne 1964-1965 ». Le gouvernement français a considéré qu'un tel règlement adressé à un seul Etat membre était manifestement contraire à la définition de l'article 189 qui déclare le règlement « directement applicable *dans tout Etat membre* » et l'a appliqué comme s'il s'agissait d'une décision adressée à un Etat membre, c'est-à-dire par décret (27) ayant un effet rétroactif au jour déterminé par le règlement communautaire.

Section II

Le droit communautaire non directement applicable et ses effets dans l'ordre interne des Etats membres.

Au droit communautaire directement applicable s'oppose le droit communautaire non directement applicable, qui, pour être exécuté, doit être traduit en normes nationales.

Il comprend certaines dispositions du Traité, les directives et les décisions adressées à un ou plusieurs Etats membres.

Il s'apparente aux rapports de droit créés par le droit international classique : en effet, le droit communautaire non directement applicable n'oblige que les Etats membres. Ce sont les dispositions nationales prises en exécution de l'acte communautaire, et non l'acte communautaire lui-même, qui peuvent être invoquées par les particuliers devant les juridictions nationales. Entre les particuliers et l'acte communautaire il y a l'écran des mesures nationales.

Les effets de droit communautaire non directement applicable doivent être examinés sous deux angles différents : l'obligation pour les Etats membres de l'exécuter, et la sanction dans l'ordre interne du défaut d'exécution de ce droit.

§ 1. — L'obligation d'exécuter le droit communautaire non directement applicable.

L'effet essentiel de ce type de droit communautaire est de constituer obligation pour les Etats membres d'exécuter les règles qu'il contient, c'est-à-dire de prendre les mesures nationales appropriées.

(26) Règlement n° 125/64 de la Commission du 28-9-1964.
(27) Décret n° 64-1254 du 17 décembre 1964, J.O.R.F., 19-12-64, pp. 11-306.

De ce point de vue se pose essentiellement le problème des techniques juridiques nationales utilisées à cet effet par les Etats, problème qui sera longuement étudié plus loin (cf. troisième partie, « Le droit communautaire et son exécution par les Etats membres », p. 131 et s.).

§ 2. — Sanction dans l'ordre interne du défaut d'exécution du droit communautaire non directement applicable.

La sanction de l'inexécution ou de la mauvaise exécution du droit communautaire non directement applicable est complexe. Le problème est différent selon qu'au point de départ un arrêt de la Cour de Justice a constaté ou non ce défaut ou cette mauvaise exécution.

A. — Sanction sur le plan interne du défaut d'exécution lorsqu'il a été constaté par un arrêt de la Cour de Justice.

La Cour peut en effet statuer en cette matière sur la base des articles 169 et 170 du Traité. L'article 169 dispose : « Si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations. Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de Justice. » L'article 170 ajoute : « Chacun des Etats membres peut saisir la Cour de Justice s'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité. Avant qu'un Etat membre n'introduise, contre un autre Etat membre, un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, il doit en saisir la Commission. La Commission émet un avis motivé après que les Etats intéressés ont été mis en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales. Si la Commission n'a pas émis d'avis dans un délai de trois mois à compter de la demande, l'absence d'avis ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour de Justice. » Et l'article 171 conclut : « Si la Cour de Justice reconnaît qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, cet Etat est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice. »

Ainsi donc le premier effet incontestable d'un arrêt de la Cour intervenu sur ces bases est de créer l'obligation pour l'Etat membre en cause de prendre les mesures nationales qu'impose l'exécution de l'arrêt. Mais l'adoption des mesures nécessaires peut intervenir longtemps après l'arrêt : ce sera, même en supposant la bonne foi de l'Etat

membre en cause, le cas en particulier si ces dispositions doivent être adoptées par le Parlement. Dans cette hypothèse, un tribunal pourra-t-il refuser d'appliquer la norme nationale dont il est possible de déduire implicitement l'illégalité en s'appuyant sur l'arrêt de la Cour ? Si cette attitude peut se concevoir sur le plan du droit strict, tout au moins dans certains Etats membres, elle semble en fait peu compatible avec la psychologie actuelle des juges et la timidité dont ils font généralement preuve à l'égard du droit communautaire (voir deuxième partie, p. 85 et s. et troisième partie, p. 146 et s.).

B. — Sanction sur le plan interne du défaut d'exécution en cas d'absence d'arrêt de la Cour de Justice le constatant.

D'une manière plus générale, en l'absence d'un arrêt de la Cour, le problème se pose de la façon suivante : un particulier peut-il former un recours en annulation, ou soulever l'exception d'illégalité contre une mesure nationale contraire à une décision, à une directive, ou à un article du Traité non directement applicable ?

Ce problème doit être étudié sous deux angles différents; tout d'abord peut-on reconnaître à un particulier, sinon un droit, du moins un intérêt pour obtenir de l'Etat dont il ressortit l'application correcte de la norme communautaire dans l'ordre interne; en second lieu, cet intérêt, sinon ce droit, une fois reconnu aux ressortissants des Etats membres, quelles sont, dans chaque Etat membre, les possibilités de protection juridictionnelle ?

i) *Existence d'un droit ou d'un intérêt à l'application du droit communautaire non directement applicable dont les particuliers peuvent arguer.*

Dans une conception traditionnelle du droit international public où les Etats sont seuls considérés comme sujets de droit, l'Etat signataire d'un Traité d'où découle pour lui certaines obligations est tenu sur le plan international de les exécuter, mais n'en est aucunement tenu à l'égard de ses ressortissants, qui n'ont, dans cette hypothèse, aucune possibilité de recours juridictionnel contre l'Etat en infraction.

Toutefois, comme l'a souligné la Cour de Justice, l'ordre communautaire comprend, comme sujets de droit, non seulement les Etats membres, mais aussi leurs ressortissants. Dans quelle mesure peut-on, dès lors, considérer que les intérêts ou les droits de ces particuliers sont affectés par les manquements des Etats à leurs obligations communautaires, et qu'en conséquence ils peuvent bénéficier d'une certaine protection juridictionnelle ?

Il est difficile de répondre à cette question. La doctrine est peu abondante sur ce sujet, rares sont les arrêts nationaux qui ont tran-

ché la question; enfin, la jurisprudence de la Cour de Justice n'a pas encore précisé les solutions à donner à ce problème.

Sur le plan doctrinal, M. Rigaux, dans son rapport (28) au 2e Colloque de Droit européen de La Haye, a écrit que « le droit communautaire a mis en œuvre une forme nouvelle d'ordre juridique international dans lequel... la règle de droit qui lie l'Etat dans l'ordre communautaire... doit être assimilée dans l'ordre interne à une règle de droit public national dont les citoyens peuvent se prévaloir dès que la transgression de cette règle par l'Etat lèse un intérêt juridiquement protégé ». Plus loin, il précise : « Les Etats ont accepté que fussent incorporées à leur droit public national certaines obligations qu'ils ont assumées dans l'ordre communautaire et qui, bien qu'elles ne s'adressent pas directement à leurs sujets, permettent néanmoins à ceux-ci d'invoquer, dans les limites du droit interne, la transgression de la règle de droit communautaire par le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif nationaux. » Toutefois, pour M. Rigaux, qui, dans son raisonnement, se base sur l'arrêt de la Cour de Justice du 5 février 1963 (29), ces effets ne peuvent s'appliquer qu'aux obligations des Etats membres consistant en une abstention. Ils ne pouraient être étendus, du moins dans l'état actuel de la jurisprudence de la Cour à une règle impérative prescrivant aux Etats un mode d'action déterminée.

Pour M. le Professeur Reuter (30), le droit communautaire non directement applicable n'a pas d'effet sur les particuliers. Mais il peut en avoir sur le droit national lui-même, quelles que soient par ailleurs les obligations imposées à l'Etat : abstention ou action. Ainsi, par exemple, si un acte pris par le Gouvernement français en exécution d'une directive est attaqué devant le Conseil d'Etat, ce dernier devra prendre en considération la mesure communautaire pour juger de la légalité de l'acte national.

Sur le plan jurisprudentiel, d'autre part, on ne peut citer que quelques arrêts allemands. Deux d'entre eux sont particulièrement significatifs, car sur un problème similaire, ils s'opposent. Ces deux affaires reposent sur le point de fait suivant : une décision de la Commission exige, en ce qui concerne les importations d'un Etat membre dans un autre Etat membre, que l'importateur remplisse un certain document douanier. Malheureusement, l'Etat allemand n'avait pris aucune mesure nationale confirmant cette obligation. Dans les deux affaires, des importateurs allemands n'ont pas rempli ce document et se sont vu infliger le tarif douanier le plus élevé applicable

(28) Pages 19 et 20.
(29) Arrêt Tariefcommissie précité.
(30) Conférence de M. Reuter au Palais de Justice de Paris, le lundi 25 janvier 1965.

aux importations en provenance de pays tiers. Ils ont donc formé un recours devant un tribunal financier.

Le Finanzgericht de Rhénanie-Palatinat (jugement publié dans le Recueil de Jusrisprudence des tribunaux de finance, 1963, p. 444) a considéré que la décision communautaire qui institue ce certificat d'importation ne lie que l'Etat membre et qu'en l'absence d'un acte national prescrivant aux importateurs allemands de remplir le document communautaire, les particuliers ne sont pas tenus par la seule mesure communautaire.

Par contre, le Finanzgericht de Hambourg, dans un jugement non publié du 19 novembre 1964, considère pour sa part que les autorités allemandes doivent respecter la décision de la Commission et obliger, en conséquence, les importateurs allemands à se conformer à l'obligation communautaire malgré l'absence d'une mesure nationale.

Ces deux exemples illustrent l'attitude hésitante des tribunaux nationaux à l'égard d'un problème nouveau. On ne peut d'ailleurs tirer des conclusions définitives des seules jurisprudences nationales puisque, en ce domaine, comme dans tous les domaines qui touchent au droit communautaire, c'est à la Cour de Justice de se prononcer en dernier ressort sur la solution à donner.

Or, la Cour de Justice ne s'est pas encore prononcée clairement en cette matière. Dans l'arrêt Tarief Commissie précité, la Cour de Justice a déduit, d'une obligation pour les Etats membres de s'abstenir, un droit direct pour les particuliers en déclarant que « les droits qui entrent dans le patrimoine juridique des particuliers naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le Traité, mais aussi en raison d'obligations que le Traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux Etats membres et aux Institutions communautaires ».

Toutefois, dans l'espèce, il s'agissait d'une disposition du Traité, et la Cour de Justice n'a pas, jusqu'à présent, étendu cette jurisprudence au cas de décisions ou de directives. En ce qui concerne ces actes juridiques, on peut seulement citer trois arrêts qui, sans trancher le fond de la question, donnent toutefois quelques indications sur l'orientation de la jurisprudence de la Cour à cet égard.

Dans un arrêt du 18 février 1964 (31) on trouve un considérant qui admet qu'une décision peut *affecter* les droits et les intérêts des ressortissants de plusieurs Etats membres.

(31) Affaires jointes 73 et 74/63 - Arrêt du 18 février 1964 - Demande de décision préjudicielle au sens de l'article 177 du Traité C.E.E. présentée par le « College van Beroep voor het Bedrijfsleven » à La Haye dans ses décisions du 10 juillet 1963 dans l'aff. NV Internationale Crediet en Handelsvereniging « Rotterdam » et De Cooperatieve suikerfabriek en Raffinaderij GA et Puttershoek contre ministre de l'Agriculture et de la Pêche, Rec. 1964, vol. X, p. 1.

Par ailleurs, dans ses conclusions sur l'affaire 38/64 (32), l'avocat général Gand considère qu'une décision adressée à un Etat peut, suivant les termes de l'article 173, concerner directement un particulier. Dans le litige en cause, la décision attaquée fixait elle-même le prix du sorgho. L'intervention étatique se réduisait alors à une simple mesure administrative d'ordre purement formel. De l'avis de M. Gand, l'échelon étatique, réduit à un pur formalisme pouvait alors être considéré comme inexistant, et l'avocat général concluait que la décision en cause concernait directement le requérant.

Il est intéressant, ici, de citer les termes mêmes de M. Gand car ils sont très précis et ne laissent guère de place à des interprétations divergentes :

Il existe « un rapport étroit entre l'interprétation de l'intérêt direct exigé par l'article 173, alinéa 2, et le point de savoir si des décisions peuvent aussi conférer des droits directs au particulier, c'est-à-dire s'il peut faire valoir devant sa juridiction nationale qu'un acte de la Communauté ou d'un Etat membre est contraire à une décision.

« Pour apprécier la nature et la portée d'une décision, ce qui importe c'est moins sa forme que son contenu et ses effets réels... Nous sommes ainsi portés à admettre avec la Commission que, lorsque l'intervention de l'Etat membre se limite à une exécution purement technique, la décision communautaire concerne *directement* le particulier. Tel est certainement le cas d'espèce ».

La Cour de Justice, dans son arrêt, ne s'est pas prononcée sur la construction juridique de son avocat général. Elle a rejeté le recours intenté devant elle au seul motif que la décision attaquée ne concernait pas « individuellement » le requérant.

Enfin, dans les affaires jointes 106/63 et 107/63 (33), la Cour a considéré comme recevable un recours formé par des particuliers contre une décision de la Commission, au motif que ces particuliers étaient « directement concernés » et « individuellement concernés » au sens de l'article 173 par cette décision.

Il s'agissait d'une décision de la Commission qui validait des mesures de sauvegarde prises par l'Allemagne, conformément aux dispositions de l'article 22 du règlement n° 19. Or, la dernière phrase du deuxième paragraphe de l'article 22 dispose que la décision de la Commission, qui décide si les mesures nationales de sauvegarde doivent être maintenues, modifiées ou supprimées, est immédiatement exécutoire. La Cour en a déduit « que, dès lors, une décision de la

(32) Affaire 38/64 - Arrêt de la Cour de Justice du 15 avril 1965, Getreide Import Gesellschaft S.A.R.L. c. Commission C.E.E., Rec. 1965, vol. XI, p. 263.

(33) Sté en Commandite Alfred Toepfer et Getreide Import Gesellschaf c. Commission C.E.E. - Arrêt du 19 juillet 1965, non publié.

Commission, portant modification ou suppression de mesures de sauvegarde, est directement applicable et concerne les justiciables intéressés aussi directement que des mesures auxquelles elle se substitue; qu'il serait illogique de reconnaître un effet différent à une décision portant maintien de mesures de sauvegarde, une telle décision ne valant pas simple autorisation, mais validation desdites mesures; que les intéressés sont donc directement concernés par les décisions visées par l'article 22... ».

Que conclure de cette jurisprudence ?

A part le cas très particulier évoqué dans les affaires 106/63 et 107/63, et où la Cour a concédé à une décision un effet direct sur des particuliers, il semble très difficile d'admettre, en se basant sur la jurisprudence actuelle de la Cour, que les particuliers puissent tirer un droit subjectif du droit communautaire non directement applicable.

Tout au plus, mis à part certains cas limites, pourrait-on, en se fondant sur les caractères propres de l'ordre communautaire où l'individu est considéré comme sujet de droit au même titre que les Etats membres et sur certaines tendances de la Cour, concéder aux particuliers un *intérêt* qui les rendrait aptes à introduire, dans la limite du droit interne, des recours objectifs.

Mais ce premier point admis, on doit constater que la possibilité et l'ouverture de tels recours en droit interne varient grandement d'un Etat membre à l'autre.

ii) *Recours juridictionnels ouverts aux particuliers.*

Dans l'ordre interne, la protection juridictionnelle des particuliers varie essentiellement d'un Etat à l'autre suivant la nature de l'acte national jugé contraire au droit communautaire non directement applicable, et plus précisément selon qu'il s'agit d'une loi ou d'un règlement.

a) *Contre une loi, quel que soit l'Etat membre envisagé, les particuliers n'ont guère de possibilités de recours.*

Pour la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, la loi est inattaquable. En France, la Cour constitutionnelle ne peut être saisie que par certaines autorités nationales, avant la promulgation de la loi. Or, dans le cas envisagé ici, la loi a déjà été promulguée et publiée puisque, par hypothèse, elle a été opposée à un particulier.

En Italie, la Cour constitutionnelle ne peut être saisie que par ordonnance judiciaire.

Par contre, en Allemagne, outre la possibilité de saisine de la Cour constitutionnelle par un tribunal, il existe un recours direct des

particuliers, s'ils peuvent arguer de la violation d'un droit garanti par la Constitution.

On notera d'ailleurs que la possibilité de recours, devant une Cour constitutionnelle, met en cause dans certaines hypothèses la valeur juridique à accorder au droit communautaire. En effet, dans la mesure où il s'agit d'une loi nationale postérieure et contraire à certaines dispositions communautaires, il n'existe aucune raison juridique valable pour ouvrir un recours si l'on ne reconnaît au droit communautaire qu'une force égale à celui des lois nationales, car le conflit entre deux normes de même valeur juridique se résout toujours en faveur de la norme la plus récente (34).

b) *Les recours sont ouverts plus largement dans tous les Etats membres s'il s'agit d'un acte administratif.*

La Belgique, les Pays-Bas, l'Italie et le Luxembourg admettent que, devant un tribunal ordinaire, soit soulevée l'exception d'illégalité à l'encontre d'un acte administratif illégal. Dans cette hypothèse, l'acte administratif n'est pas annulé, mais le tribunal en écarte simplement l'application dans le cas d'espèce.

Un particulier partie à un procès pourrait-il soulever cette exception à l'égard d'un acte administratif qui lui serait opposé et qui serait contraire à une décision ou à une directive ? Il le semble bien, encore qu'on ne puisse en citer aucun exemple à l'heure actuelle.

Par ailleurs, certains Etats membres connaissent des recours en annulation par voie d'action. Ce sont la France, la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et le Grand-Duché de Luxembourg. Les conditions de recevabilité de ces recours varient d'un Etat à l'autre. C'est ainsi que seules les décisions administratives individuelles sont attaquables devant le Conseil d'Etat luxembourgeois. Par contre, les autres Etats membres admettent la possibilité de recours contre des mesures d'ordre général. Cependant, alors que la France n'exige du requérant qu'un intérêt entendu très largement et pouvant aller jusqu'à un intérêt purement moral, les autres Etats membres exigent un intérêt juridiquement protégé. On peut même dire qu'en Allemagne cette notion d'intérêt juridiquement protégé est conçue d'une façon si stricte qu'elle rejoint dans une certaine mesure celle de droit subjectif; il serait, dès lors, difficilement concevable qu'en Allemagne un particulier puisse former un recours contre un acte administratif contraire à une décision ou à une directive si l'on n'admet pas qu'il puisse tirer, des actes communautaires, un droit subjectif.

(34) Voir deuxième partie de la thèse.

Ces quelques pages montrent la complexité du problème. Elles ne sauraient lui apporter une solution. On ne peut que se borner à tracer certaines lignes directrices et certaines orientations.

Tout d'abord, il semble contraire à la construction communautaire et à l'esprit qui l'anime de priver les particuliers de tout recours juridictionnel contre un Etat qui ne respecterait pas ses obligations communautaires.

Toutefois, il semble difficile d'admettre que les particuliers tirent des droits directs des décisions ou des directives. Cette conception s'oppose en effet trop radicalement à la définition de ces actes qui est donnée par l'article 189 et à la jurisprudence actuelle de la Cour. Tout au plus, pourrait-on admettre que les particuliers ont un intérêt à voir exécuter l'acte communautaire par le ou les Etats membres. Mais cet intérêt, dans certains Etats membres, comme en Allemagne, n'est pas suffisant pour autoriser l'ouverture d'un recours en annulation. En fait, la solution du problème doit être abordée à la fois sur le plan communautaire et sur le plan interne.

Sur le plan communautaire, on peut se demander si la distinction qui est faite à l'heure actuelle entre le droit communautaire directement applicable et droit communautaire non directement applicable est adaptée aux exigences concrètes de l'élaboration d'un ordre communautaire et si, dans la perspective d'une fusion des Traités, ces notions ne devraient pas être révisées.

Sur le plan interne, c'est la nécessité d'une harmonisation des législations nationales qui apparaît souhaitable dans l'intérêt d'une protection juridictionnelle uniforme et satisfaisante des particuliers au sein de l'ordre communautaire.

Ainsi s'affirme le caractère essentiellement dynamique des mécanismes communautaires : un meilleur fonctionnement de la Communauté implique une intégration de plus en plus poussée des six Etats membres qui la composent et une harmonisation plus grande des droits internes.

*
**

Sur le plan de la logique, l'ordre juridique communautaire, tel qu'il apparaît à la lecture de l'article 189 du Traité, constitue un ensemble bien construit et cohérent qui reflète d'ailleurs fidèlement le caractère à la fois traditionnel et novateur de l'ordre communautaire.

En effet, les rapports de droit qui lient les Etats membres et la Communauté peuvent être qualifiés de traditionnels, dans la mesure où les décisions adressées aux Etats et les directives ont une nature juridique comparable à celle des obligations internationales de type classique qui n'obligent que les Etats. Les actes communautaires qui,

sautant l'échelon étatique, s'appliquent directement aux particuliers, s'opposent aux premiers et donnent à la Communauté sa réelle originalité.

Cependant, l'application, depuis bientôt dix ans que le Traité C.E.E. est entré en vigueur, des dispositions de l'article 189 a donné aux Institutions communautaires une expérience suffisante pour qu'il soit possible de porter un jugement non pas seulement sur la valeur théorique de cette construction, mais sur son efficacité et sa valeur réelles.

Aux termes de cette expérience, deux conclusions paraissent s'imposer : tout d'abord le critère matériel adopté par les auteurs du Traité pour différencier les actes communautaires s'avère être d'un maniements délicat et constitue une source de multiples difficultés. Par ailleurs, les actes définis dans l'article 189 sont insuffisants pour traduire dans le réel la totalité de l'activité normative des Communautés.

La différenciation des actes juridiques en trois catégories, règlement, directive et décision, oblige les autorités communautaires à une analyse scrupuleuse du contenu des actes envisagés, à la lumière des critères définis par l'article 189 — afin d'assurer une exacte détermination de la nature de l'acte en cause.

Encore faut-il savoir à partir de quelle interprétation de cet article cette opération doit être conduite : on sait, en effet, que deux interprétations de la définition du règlement sont en présence.

On peut dire, d'une façon générale, que jusqu'au début de l'année 1962 les autorités communautaires ont appliqué, avec scrupule, les définitions matérielles données par l'article 189 dans leur interprétation la plus stricte.

Depuis cette date, la multiplicité des textes, leur complexité ont introduit peu à peu un certain relâchement dans la rigueur des conceptions juridiques et l'adoption, sinon *de jure*, du moins *de facto*, de l'interprétation extensive et parfois même la plus extensive de l'article 189.

L'application concrète de la première interprétation conduit, en effet, à une confrontation un peu trop fréquente des autorités communautaires avec des cas limites et surtout à une absence trop généralisée d'homogénéité des actes communautaires.

Il est certain que toute classification contient, par définition en quelque sorte, une part d'arbitraire et d'inadaptation à la réalité. On doit constater cependant que dans le cas d'espèce cette part d'inadaptation est trop grande et conduit à une insécurité juridique regrettable quant aux conditions de leur entrée en vigueur, ou plus exactement de leur opposabilité et quant aux possibilités de contrôle juridictionnel.

De plus, les différences constatées dans l'article 163 sont, comme on l'a vu, insuffisantes pour rendre vaine la volonté de l'auteur commun des Communications, dont témoignent à tout le moins, d'une part, la référence à la procédure prévue à l'article 169 relative aux conséquences financières et au contrôle particulièrement exigeant de la part des autorités européennes dans le cas où, d'une manière générale, une aide modifie le projet à la suite duquel elle a été octroyée ou des circonstances à l'égard des particuliers.

Nous pensons donc, en conséquence, que la procédure de l'article 169 du Traité est prise. Il n'est pas douteux que cet enseignement puisse se faire dans le cadre d'une plus grande souplesse dans la détermination des aides des Communautés.

Les difficultés qui naissent d'une législation communautaire complexe, semble-t-il, de ce que l'on a attribué des compétences particulières à la matière de fonctionnaires de nos états. Ce n'est pas suffisant d'imposer les aides de grande importance individuelle de chacun des citoyens à des particuliers communautaires. Une aide communautaire. Nous avons vu que l'ensemble de problèmes pour par l'obligation des aides communautaires. Il faut encore ajouter celui de leur portée. Il se pose de nos jours avec acuité concernant la procédure l'article du Traité visant les entreprises d'investissement et financement spécialisés du fonds communautaire dans certains de ses aspects.

Mais à l'heure actuelle, il serait indispensable d'effectuer en outre la remarque générale de ce fonds par rapport au fonds des États européens. Nous avons constaté l'existence de la pratique du fonds vers communautaire. Cette différentiation nécessitant la définition particulière des critères, entre l'aide nationale et l'aide communautaire, que nous avons essayé la complexité de ces deux notions particulières.

DEUXIEME PARTIE

LE DROIT COMMUNAUTAIRE DIRECTEMENT APPLICABLE

SA PRIMAUTÉ PAR RAPPORT AUX DROITS NATIONAUX

L'UNITÉ DE SON INTERPRÉTATION

Le droit de chacun des six Etats membres admet que les Traités, après accomplissement des formalités requises, font partie du droit interne et doivent, en conséquence, être appliqués par les juges. Ce principe concerne tout naturellement le Traité C.E.E. : il est reconnu sans discussion dans les six Etats membres que ses dispositions, ainsi que celles du droit dérivé qui en découle, peuvent être invoquées devant les juridictions nationales.

C'est ainsi que, dès à présent, sauf en Belgique et au Luxembourg, les Cours suprêmes judiciaires administratives, voire constitutionnelles, ont eu à se prononcer sur des affaires où le droit communautaire était en cause. Des décisions judiciaires, dont beaucoup sont devenues définitives, ont été rendues dans chaque Etat membre : on peut en compter un peu plus d'une dizaine en France, et au moins autant en Allemagne ainsi qu'aux Pays-Bas. Avec le développement constant du droit communautaire, il est certain qu'elles ne pourront que devenir encore plus nombreuses.

Alors qu'il serait inintéressant de dresser une liste exhaustive de tous les procès où le droit communautaire a été invoqué, il n'est sans doute pas inutile de donner quelques exemples de jugements rendus dans les différents domaines de l'activité communautaire. De ce tour d'horizon jurisprudentiel, il sera possible de tirer certaines conclusions sur la façon dont les juges nationaux appliquent le droit communautaire, et de cerner les problèmes essentiels qui se posent.

Jusqu'à la mise en œuvre de la politique agricole commune, la très grosse majorité des affaires se référant au droit communautaire concernait la licéité d'ententes et plus précisément de contrats d'exclusivité : les parties défenderesses, accusées de ne pas avoir respecté leurs engagements, invoquaient pour leur défense l'article 85 (1) du Traité C.E.E. qui interdit toutes pratiques concertées ayant pour effet « d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence » à l'intérieur des six Etats membres, et l'article 86 (2) du Traité qui déclare incompatible avec le marché commun l'abus des positions dominantes.

L'applicabilité directe de l'article 85 a été très controversée par les juges nationaux. Si certains tribunaux, spécialement en Allemagne, considéraient que les articles 85 et suivants constituaient des règles de droit en vigueur dans l'ordre interne et que, par conséquent, ses

(1) *Article 85.* — 1° Sont incompatibles avec le Marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises, et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du Marché commun, et notamment ceux qui consistent à : *a*) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction ; *b*) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements ; *c*) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement ; *d*) appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence ; *e*) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats. 2° Les accords ou décisions interdits en vertu du présent article sont nuls de plein droit. 3° Toutefois, les dispositions du § 1 peuvent être déclarées inapplicables : à tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises ; à toute décision ou catégorie de décisions d'associations d'entreprises et à toute pratique concertée ou catégorie de pratiques concertées qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans : *a*) imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs ; *b*) donner à ces entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence.

(2) *Article 86.* — Est compatible avec le Marché commun et interdit, dans la mesure où le commerce entre Etats membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le Marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci...

dispositions liaient directement les particuliers (3), d'autres, plus spécialement aux Pays-Bas (4) pensaient que l'article 85 ne posait qu'un principe général qui nécessitait la mise en œuvre de la réglementation prévue à l'article 87 du Traité C.E.E. (5) pour devenir effectivement applicable. Ce problème se trouve actuellement résolu par l'arrêt de la Cour de Justice du 6 avril 1962 (6) dans le sens de l'applicabilité directe de l'article 85.

Par ailleurs, la réglementation prévue à l'article 87 du Traité C.E.E. est intervenue le 6 février 1962 : il s'agit du règlement n° 17 du Conseil (7), qui a été complété, depuis lors, à plusieurs reprises (8). Cette réglementation n'a toutefois pas mis fin aux divergences jurisprudentielles : en effet, en vertu des nouvelles dispositions communautaires, la Commission a reçu en particulier compétence exclusive pour se prononcer sur la licéité d'accords ou de pratiques concertées, ce qui implique que, lorsqu'un tribunal national est saisi d'une affaire où la validité d'une entente est en cause, il doit surseoir à statuer jusqu'à ce que la Commission C.E.E. ait pris position à cet égard. Or, certains tribunaux ne se plient pas à cette obligation. C'est ainsi, par exemple, que le tribunal de commerce de la Seine, dans un jugement du 21 mars 1962 (Ets Consten c/U.N.E.F.) a refusé de surseoir à statuer malgré une demande expresse en ce sens de la partie défenderesse et conclu à la licéité du contrat d'exclusivité Grundig/Consten en cause en interprétant lui-même les dispositions de l'article 85, paragraphe 3. Toutefois, ce jugement a été réformé par la cour d'appel de Paris dans un arrêt du 26 janvier 1963 (Sté U.N.E.F. c/Consten) qui a sursis à statuer jusqu'à ce que la Commission C.E.E. se prononce sur la validité du contrat (9).

(3) Tribunal de première instance de Düsseldorf, arrêt du 6 décembre 1960. Cour d'appel de Francfort, arrêt du 19 janvier 1962.

(4) Cour d'appel d'Arnhem, arrêt du 28-6-1961 (Tuberies Julien contre Katwijk's papier industrien).

(5) *Article 87.* — Dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du présent Traité, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, arrête les règlements ou directives utiles en vue de l'application des principes figurant aux articles 85 et 86...

(6) Affaire 13/61 - Arrêt du 6 avril 1962 de Geus c. Bosch - Rec. 1962, vol. VIII, p. 89.

(7) J.O.C.E., 1962, p. 204/62.

(8) Règlement n° 59 du Conseil du 3-7-1962, J.O.C.E. 1962, p. 1655/62. Règlement n° 141 du Conseil du 26-11-1962, J.O.C.E. 1962, p. 2759/62. Règlement n° 26 du Conseil du 4-4-1962, J.O.C.E. 1962, p. 993/62. Règlement n° 27 de la Commission du 3-5-1962, J.O.C.E. 1962, p. 1118/62. Règlement n° 153 de la Commission du 21-12-1962, J.O.C.E. 1962, p. 2918/62. Règlement n° 99/63 de la Commission du 5-7-1963, J.O.C.E. 1963, p. 2268/63. Règlement n° 19/65 du Conseil du 2-2-1965, J.O.C.E. 1965, p. 716/65.

(9) On peut encore citer à titre d'exemple deux arrêts qui ont sursis à statuer dans l'attente de la décision de la Commission concernant l'entente litigieuse : Cour d'appel de Bruxelles du 25 juin 1964 (S.A. en liquidation, Carrier Dufour

Depuis que les règlements communautaires agricoles sont entrés en vigueur, leur application, dans l'ordre interne, tend à susciter des litiges de plus en plus nombreux.

C'est en Allemagne qu'à l'heure actuelle on en relève le plus grand nombre et les plus significatifs. En ce qui concerne l'application du règlement n° 19 (10) portant établissement graduel d'une organisation commune de marché dans le secteur des céréales, de nombreuses contestations se sont élevées sur le point de savoir si la perception, par la République fédérale, d'une taxe compensatoire à l'importation de produits agricoles en provenance des pays tiers, en plus du prélèvement prévu par l'organisation commune du marché, était compatible avec l'article 20 dudit règlement qui, en dehors du prélèvement lui-même, exclut la perception de tout droit de douane ou taxe d'effet équivalent.

Si le Tribunal des finances de Brème, dans un jugement du 9 avril 1963, a considéré que la taxe compensatoire était incompatible avec l'article 20 du règlement n° 19 parce que cette mesure constituait effectivement une taxe d'effet équivalant à un droit de douane, le Tribunal des finances de Nuremberg dans deux jugements, le premier du 23 avril 1963, et le second du 23 mars 1964, lui a dénié ce caractère et lui a attribué celui d'une taxe fiscale compatible avec les dispositions communautaires concernant l'organisation du marché céréalier.

Le Tribunal des finances de Rhénanie-Palatinat, qui avait à connaître du même problème, a formulé, quant à lui, des réserves sur la constitutionnalité du règlement communautaire en cause, et à travers ce règlement, de la loi permettant la ratification du Traité C.E.E. Dans un jugement du 14 novembre 1963, il a posé cette question à titre préjudiciel devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe qui n'a pas encore rendu son arrêt.

Par contre, le Tribunal des finances de Nuremberg devant lequel avait été soulevée l'inconstitutionnalité du règlement n° 22 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille, a rejeté le moyen tiré de l'inconstitutionnalité comme dénué de tout fondement (jugement du 23 avril 1963).

En dehors du domaine agricole et de celui de la concurrence, les litiges sont beaucoup moins nombreux. On peut toutefois en citer

et Consorts contre S.A. en liquidation Assurance générale des fabricants belges de ciment Portland Artificiel et consort). Cet arrêt de la Cour d'appel cassait un jugement du Tribunal de commerce de Tournai du 10 janvier 1964 qui avait admis la validité au moins provisoire de l'accord - Tribunal de commerce de la Seine, jugement du 1er mai 1964, Sté Colas c. Sté Parisienne d'Importation.

(10) Règlement n° 19 du Conseil, J.O.C.E. 1962, p. 963.

quelques uns notamment, en matière sociale, dans le domaine douanier, dans celui des monopoles d'Etat et dans celui des transports.

Le Tribunal administratif de Berlin, dans un arrêt du 26 octobre 1962, a admis que le règlement n° 15 concernant la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, avait modifié fondamentalement la législation allemande à l'égard des ressortissants des Etats membres. Alors que, conformément à cette législation, la délivrance d'un permis de séjour relève du pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, tout ressortissant d'un Etat membre doit se voir délivrer automatiquement un permis de séjour dans la mesure où il remplit les conditions prévues par les dispositions communautaires. A son égard, les autorités nationales ne possèdent plus aucune liberté d'appréciation.

C'est du règlement n° 3, concernant la Sécurité sociale des travailleurs migrants, que la cour d'appel de Douai a eu à connaître, quant à elle, dans l'affaire Caisse Régionale de Sécurité Sociale d'Assurance vieillesse c/Zoncken. Dans un arrêt du 8 octobre 1963, elle a renvoyé l'affaire pour interprétation devant la Commission administrative de la C.E.E. qui n'est malheureusement pas compétente pour interpréter les actes communautaires.

Le Conseil d'Etat italien, dans un arrêt du 7 novembre 1962 (Biscotti Panettoni Colussi Milan c/ministère du Commerce extérieur), a annulé, sur la base de l'article 31 du Traité C.E.E., la décision administrative qui refusait à un industriel une autorisation d'importation : ce refus aurait eu pour effet d'introduire entre les Etats membres de nouvelles restrictions quantitatives alors que l'article 31 interdit formellement de telles pratiques.

La Cour constitutionnelle italienne, pour sa part, a dû se prononcer sur la constitutionnalité de la loi n° 1643 du 6 décembre 1962 instituant l'« Ente Nazionale per l'energia elettrica » par rapport à certaines dispositions du Traité C.E.E. notamment celles de l'article 37. Dans un arrêt du 7 mars 1964, elle a rejeté ce moyen sans avoir à trancher, quant au fond, la compatibilité de la loi italienne avec le Traité. En effet, d'après elle, le Traité C.E.E. est entré dans l'ordre juridique italien par l'intermédiaire de la loi de ratification qui est une loi ordinaire. Il a donc pris place dans l'ordre interne avec la force juridique d'une loi. Or, le conflit entre deux lois se résoud toujours en faveur de la loi la plus récente. La loi n° 1643, étant postérieure à la loi de ratification, doit l'emporter en tout état de cause sur les dispositions du Traité.

En France, c'est aussi de l'article 37 du Traité C.E.E. que le Conseil d'Etat a eu à faire application dans l'arrêt Shell du 19 juillet 1964; il a jugé de sa compatibilité avec la réglementation française en matière de « régime d'importation de pétrole ». Quant à la Cour de

cassation française, dans l'arrêt Rif (19 février 1964), elle a eu à connaître des articles 79 et 80 du Traité C.E.E. concernant la suppression de toute discrimination à l'intérieur de la Communauté entre transporteurs des différents Etats membres.

Enfin, c'est par une note humoristique que se terminera ce bref tour d'horizon avec le jugement du 10 janvier 1964 du Tribunal correctionnel de Courtrai qui a fait une application originale du droit communautaire. Le juge belge, se basant sur l'article 220 du Traité C.E.E., a permis à un défendeur de nationalité française de plaider sa cause en langue française, alors que, conformément aux règles de procédure normalement en vigueur en Belgique, ce dernier aurait dû s'exprimer en flamand, Courtrai appartenant à la zone linguistique flamande.

A la lecture de ces différents arrêts on ne peut qu'être frappé par les tâtonnements, les hésitations, voire les erreurs des juges qui les conduisent à rendre, non seulement d'un Etat membre à l'autre, mais même à l'intérieur d'un seul Etat membre, des jugements contradictoires et parfois peu conformes aux exigences propres à la nature du droit communautaire.

Ces difficultés ne sauraient d'ailleurs étonner. Le droit communautaire est un droit nouveau : il est commun à six Etats et il puise son inspiration dans les différents droits nationaux. Ses concepts n'ont pas forcément le même contenu qu'en droit interne. On peut citer, en exemple à cet égard, l'arrêt du 19 mars 1964 (11) dans lequel la Cour de Justice a affirmé elle-même que la notion de « travailleur salarié ou assimilé », utilisée par le règlement n° 3 du Conseil, a une acception « supranationale » et ne peut être définie que par le droit communautaire lui-même. Il est donc particulièrement délicat, pour les juges nationaux, de dégager la portée exacte des dispositions communautaires dont ils ont à connaître.

Les auteurs du Traité ont d'ailleurs été conscients de cette difficulté : c'est pourquoi ils ont posé, dans l'article 177, le principe de l'interprétation uniforme du droit communautaire par la seule Cour de Justice.

Mais, en examinant les jugements nationaux déjà connus, il est permis de se demander si les juges usent d'une façon satisfaisante des possibilités qui leur sont ouvertes par l'article 177 et se conforment comme ils le devraient aux obligations qui découlent, pour eux, de ce même article.

(11) Affaire 75/63 - Arrêt du 19 mars 1964, Dame M.K.H. Unger ép. Hoekstra c. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten, Rec. 1964, vol. X, p. 347.

Et pourtant, il est très dangereux pour l'avenir que se multiplient des interprétations divergentes du droit communautaire. En effet, que resterait-il de ce droit commun, si son application différait d'un Etat membre à l'autre : il se disloquerait, se diviserait en une série de droits nationaux d'une nature un peu spéciale; ce ne serait plus un droit commun.

Toutefois, si l'unité du droit communautaire est menacée par des jugements contradictoires, c'est son existence même qui est en cause, lorsque la solution à donner aux conflits entre le droit communautaire et les droits nationaux ne se base pas sur la prééminence nécessaire de l'ordre communautaire sur l'ordre national (12). Quelle serait, en effet, la valeur d'une norme commune à six Etats, si une norme nationale postérieure pouvait l'annuler unilatéralement ? Le simple bon sens conduit à penser que le droit communautaire n'aurait plus alors aucune efficacité réelle et que pour exister en tant que droit commun il doit prévaloir sur les différents droits nationaux.

Ainsi se trouvent cernés les deux problèmes essentiels que pose, à l'heure actuelle, le droit communautaire directement applicable. Si les solutions qui leur seront données n'étaient pas satisfaisantes, c'est l'avenir même de l'ordre communautaire qui serait en jeu. C'est pourquoi les deux chapitres de cette deuxième partie leur seront consacrés. Le premier chapitre étudiera le problème de la solution des conflits entre le droit communautaire directement applicable et les différents droits nationaux, car c'est le problème fondamental. Un second chapitre sera consacré à l'application, par les juges nationaux, du principe d'interprétation uniforme posé par l'article 177 du Traité C.E.E.

(12) Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle italienne du 7 mars 1964 analysé plus haut, p. 116.

CHAPITRE PREMIER

LA SUPERIORITE DU DROIT COMMUNAUTAIRE SUR LES DROITS NATIONAUX

Le conflit du droit communautaire avec les lois ou les règlements nationaux antérieurs à sa mise en œuvre étant réglé automatiquement dans le sens de la primauté du premier par rapport au second, dans la mesure où l'on admet sans réserve dans tous les Etats membres l'applicabilité directe de certaines de ses dispositions, les autres conflits sont de deux types : conflit entre le droit communautaire et les constitutions, conflit entre le droit communautaire et les lois et les actes administratifs nationaux postérieurs à son entrée en vigueur.

Section I

Le conflit entre le droit communautaire et les Constitutions des Etats membres.

Les conflits entre le droit communautaire et les Constitutions des six Etats membres sont de deux sortes. Le premier, qui constitue en quelque sorte le conflit de base, peut s'énoncer ainsi : le Traité, par l'intermédiaire de la loi nationale qui a permis sa ratification ou qui l'a approuvé, est-il constitutionnel ou non ? Le deuxième concerne le conflit éventuel entre le droit communautaire dérivé et la Constitution des divers Etats membres.

§ 1. — La constitutionnalité du Traité ou le conflit entre les Constitutions nationales et les lois prises pour la ratification ou l'approbation du Traité.

Lors de la conclusion du Traité de Rome, des lois ont été votées dans les six Etats membres, soit pour autoriser les Gouvernements à ratifier le Traité C.E.E. (art. 80, Constitution italienne; art. 59, § 2, loi fondamentale République Fédérale d'Allemagne; art. 27, Constitution française de 1946; art. 60, Constitution néerlandaise), soit pour approuver le Traité lui-même (art. 37, Constitution luxembourgeoise; art. 68, Constitution belge) (1).

Si les formes ont ainsi été respectées, on peut toutefois se demander si les différentes Constitutions permettaient les transferts de compétence à la Communauté qui constituent le caractère spécifique du Traité et si, du même coup, les lois de ratification ou d'approbation sont constitutionnelles quant au fond.

La question ne présente qu'un intérêt purement théorique pour les Etats membres où il n'existe aucun contrôle de constitutionnalité des lois comme en Belgique, au Grand-Duché de Luxembourg et aux Pays-Bas. La loi, une fois votée, est appliquée.

Il convient cependant de remarquer, sur le fond du problème, que si la Constitution luxembourgeoise et la Constitution néerlandaise prévoient des transferts de compétence à des organisations internationales, par contre la Constitution belge est actuellement muette sur ce point.

La Constitution luxembourgeoise a été révisée le 25 octobre 1956 (2) pour permettre au Gouvernement Grand-Ducal de signer le Traité C.E.E. A cet effet, un article 49 *bis* y a été incorporé qui admet que « l'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par Traité à des institutions de droit international ». L'approbation de tels traités est soumise par l'article 37, alinéa 2, de la Constitution aux mêmes conditions de vote que les révisions constitutionnelles. Conformément à ces dispositions, la loi du 30 novembre 1957 (3), approuvant le Traité C.E.E., a été votée à une majorité constitutionnelle. Il semble donc qu'au Grand-Duché de Luxembourg la loi d'approbation ne soit entachée d'aucun vice juridique, ni formel, ni matériel, sauf, peut-être, en ce qui concerne la durée pendant

(1) Voir première partie, pp. 12 et s.

(2) Mémorial n° 52 du 3 novembre 1956, p. 1151 - Pasinomie luxembourgeoise 1956, p. 33.

(3) Mémorial n° 69 du 3 décembre 1957, p. 1415.

laquelle la C.E.E. peut se prévaloir de ce transfert d'attributions : l'article 49 *bis* envisage, en effet, une dévolution de compétences temporaire, alors que le Traité C.E.E. est conclu sans limitation de durée (art. 240 du Traité C.E.E.).

Aux Pays-Bas, la Constitution admet dans son article 67 que des pouvoirs législatifs, administratifs ou judiciaires peuvent être transférés à des organisations internationales. Dans la mesure où ces attributions de compétences seraient contraires à certaines dispositions constitutionnelles, cet article prévoit le recours à la procédure de l'article 63 qui exige la majorité des 2/3 pour le vote de la loi approuvant de tels transferts. Toutefois, en ce qui concerne le Traité C.E.E., le Gouvernement et les Etats généraux n'ont pas jugé nécessaire d'utiliser cette procédure constitutionnelle : la loi d'approbation du 5 décembre 1957 a été votée à la majorité simple, conformément aux dispositions de l'article 60 (4). Peu importe, d'ailleurs, le bien-fondé de cette position juridique car l'article 60, dans son dernier alinéa, dispose expressément que les tribunaux ne sont pas compétents pour juger de la constitutionnalité des actes internationaux.

Les Constituants qui ont élaboré, il y a plus de cent ans, la Constitution encore en vigueur de nos jours en Belgique, ne pouvaient imaginer l'évolution actuelle du droit. Cette Constitution est donc muette sur tous les problèmes évoqués ci-dessus. Mais une révision constitutionnelle est en préparation : elle prévoirait, en particulier, la possibilité pour l'Etat belge d'attribuer certaines compétences à des organismes internationaux (5).

En ce qui concerne la France, la Constitution de 1946 instituait un recours devant le Comité constitutionnel, si limité quant au délai pendant lequel il pouvait être formé (entre 10 et 15 jours) et quant aux autorités habilitées à agir (6) qu'on peut, dans une certaine mesure, l'assimiler aux pays où le contrôle constitutionnel n'existe pas.

Du point de vue de la constitutionnalité du Traité, le Préambule de la Constitution de 1946 admettait la possibilité pour la France de consentir « à des limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix ». Mais, dans cette hypothèse, certains auteurs soutenaient qu'une réforme constitutionnelle s'imposait avant

(4) The American Journal of International Law, janvier 1964 - The Netherlands Constitution and International Law, Jonkheer H.F. van Panhuys, p. 99.

(5) Doc. Chambre 377 du 15 décembre 1959 sur l'insertion d'un article 25 *bis* nouveau relatif à l'exercice de pouvoirs par les autorités supranationales ou internationales (rapport M. Pierson).

(6) *Art. 92, Constitution 1946.* — « Dans le délai de promulgation de la loi (10 jours réduits à 5 jours en cas d'urgence), le Comité est saisi par une demande émanant conjointement du Président de la République et du Président du Conseil de la République, le Conseil ayant statué à la majorité des membres le composant. »

la ratification du Traité. Or, la loi qui a autorisé la ratification du Traité C.E.E. est une loi ordinaire et non une loi constitutionnelle. C'est la raison pour laquelle un recours a été déposé devant le Conseil d'Etat contre la légalité du décret de publication du Traité C.E.E., au motif que le Traité de Rome entraînait une modification de la Constitution du 27 octobre 1946, et que, par suite, sa ratification aurait dû être autorisée par une loi constitutionnelle spéciale et non par une loi ordinaire. Le Conseil d'Etat qui, conformément à une tradition solidement établie, se refuse à examiner la régularité de la procédure suivie pour la ratification des Traités internationaux a rejeté la requête le 3 mars 1961 (Sieur André et Sté de Tissage Nicolas Camant).

Entre-temps est intervenue la Constitution de 1958, qui admet, elle aussi, la possibilité de transferts de compétences. Le contrôle de la constitutionnalité (7) des lois est également limité à la période précédant la promulgation de la loi. On ne voit pas, dès lors, quel recours juridictionnel pourrait encore être possible à l'heure actuelle contre la loi de ratification française qui est promulguée depuis 1957.

Si donc en Belgique, en France, au Grand-Duché de Luxembourg et aux Pays-Bas, ce type de conflit ne peut pas exister concrètement, il n'en est pas de même en Allemagne et en Italie où le contrôle de la constitutionnalité des lois joue d'une façon efficace.

Les Constitutions allemande et italienne prévoient la possibilité de transferts de compétences à des organes internationaux, l'Allemagne dans l'article 24 de la loi fondamentale (8) et l'Italie dans l'article 11 de sa constitution (9). Il semblerait donc, *a priori*, que les lois de ratification italienne et allemande soient constitutionnelles.

En Italie, aucune juridiction ne s'est encore prononcée expressément sur la constitutionnalité du Traité C.E.E.; on peut seulement dire que la Cour constitutionnelle italienne, dans l'affaire Enel, ne l'a pas mise en cause.

Toutefois, le Traité C.E.C.A. et le Traité C.E.E. comportant tous deux des transferts de compétences à des institutions internationales, la jurisprudence concernant la constitutionnalité de la loi autorisant la ratification du Traité instituant la C.E.C.A. peut sans doute être étendue à celle relative au Traité instituant la C.E.E. Or, trois arrêts

(7) *Art. 61, Constitution 1958.* — « Les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel avant leur promulgation par le Président de la République, le Premier Ministre ou le Président de l'une ou de l'autre Assemblée. »

(8) *Article 24, loi fondamentale République Fédérale d'Allemagne.* — « La Fédération peut transférer des droits de souveraineté à des institutions internationales par voie législative. »

(9) *Article 11, Constitution italienne.* — « L'Italie... consent dans des conditions de réciprocité avec les autres Etats aux limitations de souveraineté nécessaires à un ordre assurant la paix et la justice parmi les nations ; elle aide et favorise les organisations internationales ayant ce but. »

de tribunaux italiens ont affirmé que le moyen tiré de l'inconstitutionnalité de la loi n° 765 du 25 juin 1952 autorisant la ratification du Traité instituant la C.E.C.A. était manifestement dépourvue de toute valeur (10). Le Tribunal civil et pénal de Turin pour sa part avait déféré le problème par ordonnance du 21 décembre 1964 devant la Cour constitutionnelle qui a rendu son arrêt le 27 décembre 1965.

La Cour suprême italienne n'a pas mis en doute la constitutionnalité du Traité instituant la C.E.C.A. Il semblerait donc qu'en Italie le problème de la constitutionnalité des Traités européens soit résolu dans un sens positif.

En Allemagne la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a été saisie du problème de la constitutionnalité du Traité C.E.E. par le Tribunal des finances de Rhénanie-Palatinat le 14 novembre 1963. Ce tribunal a, en effet, exprimé de sérieuses réserves concernant le caractère constitutionnel de la loi autorisant la ratification du Traité C.E.E. A son avis le Conseil de la C.E.E. ne détient pas un pouvoir législatif originaire, mais un pouvoir législatif délégué : le Conseil et la Commission ne sont que des pouvoirs exécutifs. Comme, par la loi allemande d'approbation, le Traité C.E.E. a été introduit dans le droit interne, les règlements communautaires ne peuvent donc être considérés d'après les principes de la loi fondamentale que comme des « rechtsverordnung », c'est-à-dire des règlements émanant de l'exécutif. Or, en vertu des articles 79, paragraphes 3 et 20 (11) de la loi fondamentale, l'exécutif ne peut empiéter sur le domaine du législateur et promulguer des actes qui relèvent de la loi. Ce que la loi fondamentale interdit aux organes exécutifs allemands, le législateur, lié par les dispositions constitutionnelles ne peut le permettre à un organe exécutif supranational. Sans doute l'article 80 de la loi fondamentale (12) admet la légalité des délégations de pouvoir du législatif à l'exécutif, mais le contenu, le but et l'étendue de ces habilitations doivent être déterminés avec précision par la loi d'habilitation elle-même. Or, l'article 189 du Traité C.E.E. ne tient pas suffisamment compte de ces exigences. La loi permettant la ratification du Traité

(10) Tribunal civil de Milan, 24 juin 1964 - Tribunal de Naples, 16 mars 1964 - Tribunal de Grande Instance de Rome, 11 mars 1964.

(11) *Art. 79, § 3.* — « Toute révision de la présente loi fondamentale qui toucherait... aux principes des articles 1er et 20 est interdite. »

Art. 20, §§ 2 et 3. — « Tout pouvoir émane du peuple. Celui-ci l'exerce par des élections et par des votations et par l'intermédiaire d'organes spéciaux de législation, du pouvoir exécutif et de juridiction. Le pouvoir législatif est tenu de respecter la constitution. Le pouvoir exécutif et les juridictions sont tenues de respecter la loi et le droit. »

(12) *Art. 80.* — Le Gouvernement fédéral, un Ministre fédéral ou les gouvernements de pays peuvent être habilités par une loi à édicter des règlements de droit (Rechtsverordnungen). La loi devra déterminer le contenu, le but et l'étendue des habilitations ainsi données... »

C.E.E. serait donc, selon le Finanzgericht de Rhénanie-Palatinat, inconstitutionnelle. Certes, l'article 25 de la loi fondamentale (13) qui admet la primauté des principes généraux de droit international sur les lois allemandes, inclut au nombre de ces principes la règle *pacta sunt servanda*, mais seulement dans la mesure où en la respectant on ne sacrifie pas les principes constitutionnels fondamentaux. Et le Tribunal des finances de Rhénanie-Palatinat conclut en affirmant qu'en dépit de l'inconstitutionnalité de la loi de ratification, les obligations du Traité C.E.E. pourraient cependant être observées, si, par une révision du Traité lui-même, l'Assemblée européenne était transformée en une institution parlementaire authentique, apte à élaborer les lois nécessaires pour l'exécution des objectifs communautaires, et si, à l'échelon européen, le principe de la séparation des pouvoirs, garantie de la liberté individuelle, était respecté.

La Cour constitutionnelle de Karlsruhe n'a pas encore rendu son arrêt.

Ainsi, si en Italie le problème de la constitutionnalité du Traité instituant la C.E.E. semble résolu, il n'en est pas de même en Allemagne. On peut toutefois se demander quelles seraient les conséquences sur le plan du droit communautaire d'un arrêt qui admettrait l'inconstitutionnalité de la loi de ratification allemande. L'Allemagne pourrait-elle invoquer cette situation pour se délier des obligations qui découlent pour elle du Traité C.E.E. ?

Il ne semble pas que cette éventualité soit juridiquement possible. En effet, comme le dit M. le Professeur Reuter : « Un traité conclu sans une observation régulière des procédures constitutionnelles ne saurait lier l'Etat intéressé; toutefois, cette inobservation est inopposable aux Etats tiers lorsque la violation n'est pas patente et que le pouvoir exécutif de l'Etat intéressé a assuré les autres signataires du Traité de l'accomplissement régulier des procédures constitutionnelles. En effet, il n'est pas possible, sans nuire fondamentalement à la sécurité des relations internationales d'admettre qu'un Etat multiplie les interprétation successive de sa Constitution aux dépens des engagements conclus à l'égard de ses partenaires (14).

Dans le cas du Traité instituant la C.E.E., il est évident qu'apparemment toutes les procédures constitutionnelles ont été respectées. Les partenaires de l'Allemagne peuvent croire de bonne foi à la régularité des lois de ratification. Il serait inadmissible qu'au bout de neuf années pour le Traité C.E.E. et de 14 années pour le Traité C.E.C.A.,

(13) *Art. 25.* — « Les règles générales du droit international font partie intégrante du droit fédéral. Elles priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral. »

(14) REUTER, *Institutions internationales*, p. 169.

l'Allemagne puisse arguer de l'inconstitutionnalité de la procédure de ratification pour rompre ses engagements communautaires. Dans la mesure où l'Allemagne userait de cet argument, elle verrait sans aucun doute sa responsabilité engagée sur le plan international.

Toutefois si, sur ce plan, la portée des arrêts des Cours constitutionnelles ne pourrait qu'être limitée, sur le plan interne, elle serait considérable puisque les juges nationaux seraient fondés à refuser la prise en considération du Traité et des actes communautaires pris pour son exécution.

Aussi est-il particulièrement souhaitable que les conflits entre les Constitutions et les lois de ratification du Traité soient résolus au plus tôt. Il n'est d'ailleurs pas utopique de penser qu'une fois l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande rendu — et, on peut l'espérer, dans un sens favorable à la constitutionnalité des lois de ratification — de nouveaux recours de ce genre seront moins facilement portés devant les Cours suprêmes et que les conflits de base finiront par être définitivement éliminés dans les six Etats membres de la Communauté.

On ne peut espérer éliminer aussi rapidement les autres conflits (droit communautaire dérivé-Constitution; droit communautaire-lois et actes administratifs nationaux). Bien au contraire, au fur et à mesure que les normes communautaires sont élaborées, le risque de conflits entre elles et les normes nationales augmente. C'est pourquoi en ce domaine la recherche de solutions efficaces est particulièrement nécessaire.

§ 2. — Le conflit entre le droit dérivé et les Constitutions nationales.

Il semble que ce conflit ne se présentera pas fréquemment. En effet, il est difficile d'imaginer une hypothèse dans laquelle le droit communautaire pourrait être contraire à certaines dispositions formelles des Constitutions nationales. Le Traité a fait du droit communautaire dérivé un droit autonome dont l'élaboration est déterminée par les règles propres à l'ordre communautaire. Les Etats membres, dessaisis de cette compétence, n'ont plus, dès lors, à appliquer à son égard les procédures constitutionnelles internes. Les conflits entre le droit dérivé et les Constitutions, s'ils existent, se situeront donc presque immanquablement sur le plan des principes fondamentaux et des droits du citoyen. Or, il faut bien reconnaître que, d'une manière générale, les six Etats membres du Marché Commun ont la même conception occidentale, démocratique et libérale de l'homme, et que les principes généraux qui régissent les six Constitutions sont assez semblables. Les principes généraux communs aux Etats membres sont

également, par voie de conséquence, ceux du droit communautaire lui-même. Dans la mesure où ils seraient violés, c'est le droit communautaire lui-même qui serait violé, et la Cour de Justice serait compétente pour sanctionner une telle violation. Le conflit entre le droit dérivé et la Constitution semble donc devoir se résoudre en une illégalité de l'acte communautaire contraire aux principes généraux du droit communautaire.

Les conclusions de l'avocat général, Maurice Lagrange, dans les affaires jointes 36-37-38/59 et 40/59 paraissent confirmer cette manière de voir (15). En effet, selon lui, sans appliquer, du moins directement les règles de droit interne, même constitutionnelles en vigueur dans l'un ou l'autre des Etats membres, la Cour peut s'en inspirer pour y voir l'expression d'un principe général de droit susceptible d'être pris en considération pour l'application du Traité.

Toutefois, si les conflits entre le droit communautaire et les Constitutions doivent être peu fréquents, on ne saurait complètement les éliminer, du moins en théorie; les principes fondamentaux de diverses Constitutions nationales se différencient encore suffisamment pour que certaines dispositions communautaires puissent parfois violer certains d'entre eux.

Comment résoudre alors le conflit ? Dans l'état actuel des choses, il semble à peu près insoluble : dans l'optique communautaire, il n'est pas douteux que la norme communautaire doit l'emporter sur la norme constitutionnelle, sinon la disposition communautaire en cause serait valable dans certains Etats membres et pas dans d'autres. Elle perdrait son caractère fondamental qui est d'être commune à tous.

Mais l'Etat membre dont le principe constitutionnel est violé acceptera difficilement la suprématie nécessaire de l'acte communautaire. Dans cette hypothèse, une solution satisfaisante serait une intégration plus poussée des six Etats membres, et plus particulièrement une harmonisation des principes généraux qui régissent les Constitutions des six Etats membres; ces principes généraux harmonisés seraient alors considérés sans difficulté comme les principes généraux du droit communautaire et dans tous les cas le conflit éventuel entre le droit communautaire et les Constitutions se résoudrait en une illégalité de l'acte communautaire en cause.

(15) Affaires jointes 36-37-38/59 et 40/59 - Arrêt du 15 juillet 1960, Rec. 1960, vol. VI, p. 910.

Section II

Le conflit entre le droit communautaire et les actes législatifs ou administratifs nationaux.

A l'heure actuelle, les juges français, néerlandais et italiens, appliquent aux conflits entre le droit communautaire et les droits nationaux les règles applicables en matière de droit international public, c'est-à-dire qu'ils règlent ces conflits comme si le droit communautaire était une branche du droit international. Les tribunaux luxembourgeois et belges, quant à eux, n'ont pas encore été amenés à prendre position. Pour ce qui regarde l'Allemagne, il faut attendre l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe pour connaître, d'une façon précise, la position des juridictions allemandes à cet égard.

De nombreux auteurs considèrent également pour leur part qu'il convient de résoudre cette catégorie de conflits sur la base d'une assimilation du droit communautaire au droit international public. On peut citer, à cet égard, le professeur Scheuner qui, dans les Mélanges en l'honneur de Verdross (16), expose que « pour autant que le traité communautaire ne prévoit pas de solution expresse en la matière, il y a lieu d'appliquer les règles générales régissant les rapports entre le droit international public et le droit étatique. En effet, les règles du droit communautaire ont, vis-à-vis du droit étatique, le même rang que le Traité, puisqu'elles ont leur fondement dans l'habilitation donnée par celui-ci ».

Le professeur Münch (17), de l'Université de Bonn, partage assez largement ce point de vue.

Telle étant la pratique et la doctrine dominantes, on examinera tout d'abord pour chacun des six Etats membres les règles applicables aux conflits entre le droit international public et le droit interne, et ensuite l'apport de ces règles pour la solution des conflits entre le droit communautaire et le droit national; on s'efforcera, enfin, d'esquisser les éléments d'une solution en harmonie avec le « phénomène communautaire ».

§ 1. — Solution des conflits entre le droit international public et le droit interne dans les six Etats membres.

La jurisprudence des tribunaux internationaux fait toujours prévaloir le Traité sur la loi interne sans prendre en considération les

(16) Mélanges en l'honneur de Verdross, 1960, p. 241.
(17) Semaine de Bruges, 1965, Bruges De Tempel, pp. 174 et ss.

rapports d'antériorité existant de l'un à l'autre : l'acte international prime une loi nationale même si cette dernière a été promulguée après son entrée en vigueur (18). C'est l'affirmation sans restrictions de la supériorité du droit international sur le droit national.

Si les tribunaux internes des différents Etats admettent sans difficulté, en vertu de l'adage *lex posterior derogat priori*, qu'un traité prévaut sur une loi nationale antérieure (le Traité étant doté au minimum d'une force juridique égale à celle d'une loi), ils admettent plus difficilement la primauté du traité sur une loi contraire postérieure.

A cet égard, les six Etats membres de la Communauté peuvent se diviser en deux groupes : ceux qui admettent la prééminence du droit international public sur le droit interne, à savoir la France, les Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg et ceux qui ne donnent au droit international public qu'une force juridique égale à celle d'une loi.

1. — Etats membres admettant la supériorité du droit international public sur le droit interne.

En France et aux Pays-Bas, ce sont les Constitutions elles-mêmes qui affirment la prééminence du droit international sur le droit national. Au Grand-Duché de Luxembourg, cette règle est la conséquence d'une évolution jurisprudentielle.

a) *France.*

En France, l'article 28 de la Constitution de 1946 qui était en vigueur au moment de la ratification du Traité C.E.E., disposait que « les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ayant une autorité supérieure à celle d'une loi interne, leurs dispositions ne peuvent être abrogées, modifiées ou suspendues qu'à la suite d'une dénonciation régulière notifiée par voie diplomatique ».

La Constitution de 1958 a repris, dans son article 55, le principe de la supériorité des traités sur le droit interne, en y ajoutant une réserve de réciprocité qui n'existait pas dans l'article 28 : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

La France consacre donc sans ambiguïté la prééminence du Traité à la condition qu'il soit juridiquement valide et qu'il ait été régulièrement publié.

(18) Arrêt du 17 août 1923 rendu par la C.P.J.I. - Aff. Wimbledon ; Arrêt du 10 septembre 1923 rendu par la C.P.J.I. - Aff. des colons allemands en Pologne ; Arrêt du 7 juin 1923 rendu par la C.P.J.I. - Affaire des zones franches.

En conséquence, le Parlement ne peut faire de lois qui lui soient contraires. Dans la mesure où le législateur ne se soumettrait pas à ses obligations, la loi votée contrairement aux engagements pris par la France pourrait, avant sa promulgation, être déférée devant le Conseil constitutionnel au motif qu'elle violerait les dispositions de l'article 55 de la Constitution (19).

Les pouvoirs publics sont, eux aussi, tenus de se conformer aux prescriptions des actes internationaux. Le Conseil d'Etat, depuis 1952 (arrêt du 30 mai 1952, Kirkwood), admet la recevabilité de recours dans lesquels le requérant invoque la violation par un acte administratif de dispositions internationales (20).

Enfin, la supériorité du droit international s'impose aussi aux tribunaux qui sont chargés de la faire respecter. Cela leur est facile s'il s'agit d'affirmer la priorité du Traité sur une loi antérieure. Car, même avant la Constitution de 1946, en vertu de l'adage *lex posteriori derogat priori* une jurisprudence à peu près constante accordait la primauté au Traité intervenant postérieurement à une loi interne. Mais leur position est plus délicate lorsqu'il s'agit d'un conflit entre un acte international et une loi postérieure. En effet, une tradition solidement établie, basée sur l'intangibilité de la loi, œuvre du Parlement souverain, refuse aux juges tout pouvoir de contrôle sur la constitutionnalité des lois. Or, n'est-ce pas d'un pouvoir quelque peu analogue dont ils feraient usage s'ils avaient à juger de la conformité d'une loi avec un traité ? Aussi les magistrats français essaient-ils d'éviter le conflit; partant du principe que le législateur n'a pas voulu violer les engagements pris par l'Etat, ils cherchent dans toute la mesure du possible à donner de la loi une interprétation compatible avec les dispositions du Traité en cause. Si toutefois cet effort n'aboutit à aucune solution satisfaisante, le juge doit appliquer le principe de la supériorité du traité sur la loi postérieure contraire. La doctrine, à cet égard, est unanime. L'esprit de la Constitution de 1958 devrait par ailleurs inciter les juges à se départir de leur timidité à l'égard de la loi. Le caractère absolu de celle-ci n'existe plus : le domaine législatif est strictement délimité et contrôlé. En outre, ne faut-il pas rappeler ici qu'une des dispositions de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 encore en vigueur, permet à l'autorité judiciaire un contrôle constitutionnel des actes législatifs qui violeraient éventuelle-

(19) Art. 61, Constitution 1958.

(20) *Recours pour excès de pouvoir.* — Arrêt du 30 mai 1952, Kirkwood, conclusions de M. Letourneur, Revue D.P., 1952, p. 781, note Waline ; Arrêt du 27 mai 1955, Ass. Soc. Kovit, R.P.D.A., 1955, p. 167 ; Arrêt du 3 février 1956, Petalas, J.C.P. 56, p. 186, note Bitre.

Recours plein contentieux. — Arrêt du 3 mars 1954, Ann. Fr. Dr. int. 1955, p. 548.

ment les principes du Préambule de la Constitution de 1946 (21). Aussi bien, certains jugements des juridictions inférieures et certains arrêts de la Cour de cassation (22) ont-ils, à diverses reprises, affirmé et respecté la primauté du droit international sur le droit national.

La solution des conflits entre le droit international public et le droit français serait donc simple et assez satisfaisante dans son ensemble si la Constitution de 1958, après avoir affirmé la prééminence du droit international public sur le droit interne, n'y avait apporté une réserve : celle de l'application du Traité par l'autre partie. Cette clause de réciprocité qui n'existait pas dans la Constitution de 1946 pose de délicats problèmes juridiques.

Certes, à première vue, elle peut sembler logique et n'être que la formulation sur le plan interne de la coutume universellement reconnue en droit international. Si dans un traité l'une des parties n'exécute plus ses obligations, l'autre partie est déliée de ses engagements. Mais les termes de l'article 55, dernier alinéa, sont peu précis et permettent des interprétations diverses; dans quels cas considérerait-on que le partenaire de la France « n'exécute plus ses obligations ? » Est-ce une question de pur fait, ou faudra-t-il une manifestation de volonté plus explicite ? En ce qui concerne l'Etat français, pour que le Traité ne soit plus appliqué, faudra-t-il une dénonciation dans les formes, ou une simple prise de position gouvernementale serait-elle suffisante ? Dans ce cas, les effets du Traité seraient-ils seulement suspendus ou définitivement abrogés ?

On peut se demander enfin si la clause de réciprocité est applicable aux traités qui ont été ratifiés avant la Constitution de 1958.

Il ne semble pas nécessaire de dresser un tableau complet des difficultés que peut poser l'application de la clause de réciprocité et de répondre à toutes ces questions car elles dépassent le cadre de la présente étude. Il était pourtant utile de les évoquer car l'interprétation de la clause de réciprocité relève des autorités françaises et une certaine interprétation de celle-ci peut avoir des incidences importantes sur la façon dont la prééminence du droit communautaire sera respectée en France (23).

(21) Maurice DUVERGER, *La cinquième République*, p. 191 (Presses Universitaires de France, 1959).

(22) Tribunal civil Arras, 7 février 1951 - Jones Dujardin c. Tousnaudel Hausey, D. 1951, p. 360. Tribunal civil Seine, 5 mars 1951 - Dreyfus c. Nordoretzky, D. 1951, p. 389. Cour de Paris, 6 février 1956 - Iamé c. époux Zotoff, J.C.P. 56.IV.71. Cour de cassation, Section sociale, 20 décembre 1954 - Dame Bordes c. Dame Better Ann. Fr. Dr. Int. 1955, p. 538. Cass. crim., 6 juin 1956 - Rollin : Ann. Fr. Dr. Int. 1957, p. 690.

(23) Cf. *infra*, p. 95 pour l'application de ces règles au droit communautaire.

b) *Pays-Bas.*

Les articles 66 et 67 de la Constitution néerlandaise, telle qu'elle a été amendée en 1953 et en 1956, semblent, à première vue, rédigés d'une façon très claire et assurer une supériorité inconditionnelle au droit international public sur le droit national. L'article 66 déclare que : « les dispositions légales en vigueur à l'intérieur du royaume ne sont pas applicables si leur application n'est pas compatible avec une disposition ayant force obligatoire pour tous d'un accord conclu, soit antérieurement, soit postérieurement à l'entrée en vigueur desdites dispositions nationales », et l'article 67 ajoute que : « les dispositions de l'article 66 sont applicables aux décisions des organisations internationales ».

Cependant, si l'on examine plus attentivement les termes de l'article 66, on s'aperçoit que cette primauté, sur le droit interne, est réservée aux dispositions de droit international « ayant force obligatoire pour tous». Il suffit donc qu'une disposition d'un traité ne soit pas jugée comme « ayant force obligatoire pour tous » pour qu'elle n'ait pas une valeur juridique supérieure à celle d'une loi.

Dès lors, qu'est-ce qu'une disposition « ayant force obligatoire pour tous » (24) ? Lors de l'examen d'une proposition d'amendement formulée en 1956, le Gouvernement avait précisé expressément que la « force obligatoire pour tous » ne vise que les accords qui, de par leur nature, se prêtent à une application immédiate, ou qui, en d'autres termes, sont self-executing (25). La jurisprudence du Hoge Raad semble suivre cette orientation. En 1959, dans un arrêt du 6 mars (Nyugat N.J., 1962, n° 2, note Veegens), il a estimé que, conformément à l'intention du législateur, le contrôle par le juge de la conformité du droit néerlandais avec le droit international se limite au seul cas de dispositions self-executing.

En 1960, il a jugé que l'article 13 de la Convention des Droits de l'homme ne se prêtait pas « par nature » à une application directe et qu'en conséquence, les dispositions de l'article 66 ne pouvaient lui être appliquées (Hoge Raad, 24 février 1960, N.J. 1960, n° 483, note Röling).

En 1961, il décida par contre que l'article 23 de la Convention de Genève sur la circulation routière ainsi que les dispositions de l'accord européen relatives à l'application de cet article sont « par nature » self-executing, en sorte qu'elles constituent « des dispositions d'accords ayant force obligatoire pour tous » au sens de l'article 66

(24) Cf. Rapport de M[e] L.F.D. Ter Kuile, Deuxième Colloque international de droit européen, La Haye, 1963.

(25) Annexes des Délibérations de la 2[e] Chambre 1955-1956, 4133 (R 19), n° 3, p. 5, colonne de gauche.

de la Constitution (Hoge Raad, 28 novembre 1961, N.J. 1962, n° 90, note Röling).

Quant à la doctrine, elle est encore à cet égard assez hésitante : on peut cependant déceler une certaine tendance à élargir la notion d'accords directement applicables. Selon le professeur F.J.M. Duynstee, certains accords non self-executing peuvent avoir toutefois une application immédiate : ce sont ceux qui définissent les obligations et la compétence des autorités sans que les ressortissants puissent s'en prévaloir (Grondwetsherziening, 1953, Deventer, 1954, art. 65/66). Pour le professeur A.J.P. Tammes, des dispositions directement applicables peuvent exister, bien qu'elles ne créent pas des droits au profit des individus, lorsqu'elles s'appliquent immédiatement aux administrations nationales et même aux juges. L'auteur cite, en exemple, l'article 177 du Traité C.E.E. qui ouvre des possibilités et même crée des obligations aux tribunaux nationaux sans qu'aucune intervention étatique ne soit nécessaire (« Een ieder verbindende » verdragsbepalingen N.J. B. 1962, p. 95).

Le professeur Röling paraît aller encore plus loin dans cette voie, puisqu'il considère que le terme « ayant force obligatoire pour tous » vise une catégorie spéciale de normes conventionnelles qui ne coïncide pas nécessairement avec les dispositions pouvant prendre effet sans intervention du législateur national (note sous H.R., 28 novembre 1961, N.J., 1962, n° 90).

Pour la présente étude, peu importe d'ailleurs la définition finalement retenue de la notion de dispositions ayant force obligatoire pour tous. L'important est de constater que c'est à la lumière du droit néerlandais seul que peut être défini ce concept, et que, selon l'opinion du tribunal, telle norme internationale jugée par lui comme « n'ayant pas force obligatoire pour tous » ne se verra pas octroyer une valeur juridique supérieure à celle de la loi (26).

c) *Grand-Duché de Luxembourg.*

La Constitution luxembourgeoise est muette sur la hiérarchie entre les normes internationales et les normes nationales. La reconnaissance de la supériorité du droit international public sur le droit luxembourgeois résulte d'une évolution jurisprudentielle (27).

Si la Cour supérieure de Justice, dans un arrêt du 21 novembre 1919 (Pasicrisie lux. XI, p. 74), a refusé de contrôler la conformité d'une loi avec un traité international en assimilant cette appréciation au contrôle de la constitutionnalité des lois, une certaine prééminence

(26) Cf. *infra*, p. 153 pour l'application de ces règles au droit communautaire.
(27) PESCATORE, *Prééminence des traités sur la loi interne selon la jurisprudence luxembourgeoise*, Journal des Tribunaux, 1953, p. 445.

du Traité était toutefois déjà assurée, même à cette époque, par des règles d'interprétation qui tendaient à mettre en accord la loi nationale avec l'acte international.

C'est seulement en 1950 que la Cour supérieure de Justice, dans un arrêt du 8 juin (Pasicrisie lux. XV, p. 41), a expressément reconnu la prééminence du droit international public en ces termes : « en cas de conflit entre les dispositions d'un traité international et celles d'une loi interne postérieure, la loi internationale doit prévaloir sur la loi nationale ».

Depuis cet arrêt, la jurisprudence luxembourgeoise est constante. On peut citer, à titre d'exemple, l'arrêt du 21 juillet 1951 de la Cour supérieure (Pasicrisie lux. XV, p. 235). Dans cette espèce, il s'agissait d'un voyageur de commerce belge qui avait exercé sa profession au Grand-Duché sans s'être muni de l'autorisation gouvernementale prévue pour tous les étrangers par l'arrêté grand-ducal du 14 août 1934. La Cour rendit l'arrêt suivant : ... « l'arrêté grand-ducal, du 14 août 1934, se trouve en contradiction avec le Traité d'union économique avec la Belgique du 25 juillet 1921 en ce qu'il soumet à autorisation, sans en excepter les ressortissants belges, ...indistinctement tous les commerçants, industriels ou marchands-artisans étrangers qui viennent, passagèrement, dans le Grand-Duché... Or, ...en cas de conflit entre les dispositions d'un Traité international et celles d'une loi interne même postérieure, la loi internationale doit prévaloir sur la loi interne ».

Le Conseil d'Etat a adopté la même position. Dans un arrêt du 28 juillet 1951 (Pasicrisie lux. XV, p. 263), après avoir constaté que la loi fiscale nationale était en opposition avec la Convention belgo-luxembourgeoise de 1931, il concluait : « en cas de conflit entre les dispositions d'une Convention internationale ayant force de loi dans notre pays et celles du droit interne, les premières priment et mettent en échec l'application des dispositions dérogatoires internes, même postérieures ».

La suprématie du traité sur la loi ne fait donc aucun doute au Grand-Duché de Luxembourg.

Il n'en est pas de même en Belgique, en Allemagne et en Italie.

2. — Etats membres donnant au droit international public une force juridique égale a celle d'une loi.

En Belgique, en Italie et dans la République Fédérale d'Allemagne, aucune disposition constitutionnelle ne définit expressément la valeur juridique des traités internationaux. Dans ces pays, c'est donc la jurisprudence influencée par la doctrine qui leur a accordé une force juridique égale à celle d'une loi. Toutefois, le problème ne se

pose pas de la même façon en Belgique d'une part et en Italie et en Allemagne d'autre part.

a) *Belgique.*

La Constitution belge n'a pas été modifiée depuis 1831. Le seul article qui concerne les accords internationaux est l'article 68 rédigé comme suit : « le Roi fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables ». Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. On n'y trouve aucune allusion concernant la force juridique à accorder aux traités.

L'époque à laquelle a été élaborée cette Constitution suffit, à elle seule, pour expliquer cette lacune qui n'était pas grave au XIX^e siècle. Par deux fois, ces dernières années, des révisions constitutionnelles ont été envisagées en cette matière, mais n'ont pas abouti. En 1953, la Commission spéciale de la Chambre, examinant un projet concernant la révision de certains articles de la Constitution, fut saisie d'un amendement à l'article 107 visant à le compléter par une disposition aux termes de laquelle les tribunaux n'appliqueraient pas les lois internes contraires aux traités. Cet amendement fut rejeté, au motif que, si les traités « priment le droit interne préexistant », le pouvoir judiciaire ne peut « refuser d'appliquer une loi nationale postérieure à un traité sans s'immiscer dans les attributions des pouvoirs législatif ou exécutif » (28).

En 1959, une proposition à peu près semblable fut présentée à l'occasion de la révision de l'article 68 de la Constitution. Elle fut repoussée pour d'autres raisons (29). La Commission a considéré, en effet, qu'il était prématuré de faire de la supériorité du droit international public une règle constitutionnelle et qu'il était préférable de laisser à l'évolution de la jurisprudence « le soin de trouver une réponse à ce problème dont la solution n'est ni dans un sens, ni dans l'autre, unanimement admise par le droit des gens actuel ».

Une commission de révision de la Constitution est actuellement réunie; il y a de fortes chances, cette fois-ci, pour que ses travaux aboutissent à l'insertion dans la Constitution de nouvelles dispositions qui reconnaîtront en particulier la prééminence du droit international sur le droit national.

Mais, pour le moment, la jurisprudence conserve une position traditionnelle : elle considère le Traité comme « équipollent à la loi ».

(28) Doc. parl. Chambre, session 1952-1953, n° 693, pp. 54-55.
(29) Doc. parl. Chambre, session 1959-1960, n° 374 I, pp. 14 et 15.

Cette qualification s'explique, si l'on se rappelle qu'il n'existe en Belgique aucun contrôle de la constitutionnalité des lois : la constitution, la loi et le traité sont donc considérés comme des sources de droit ayant une force juridique équivalente, en sorte que, lorsqu'un conflit surgit entre des normes appartenant à deux de ces sources, il est résolu au bénéfice de la norme la plus récente. C'est ainsi que les juges belges reconnaissent unanimement qu'un traité entré en vigueur postérieurement à une loi interne « arrête les effets de la loi » (30). En effet, d'après eux, il serait inexact de dire qu'un traité abroge la loi interne qu'il contredit car, dès l'instant où il cesse d'être en vigueur, la loi redevient applicable.

Par contre, lorsqu'une loi postérieure contredit un traité, le conflit est résolu en faveur de la loi nationale. On peut citer, à cet égard et à titre d'exemple, l'arrêt du 3 juillet 1953 de la cour d'appel de Bruxelles. Il semble, bien d'autre part, que la Cour de cassation, dans son arrêt du 26 novembre 1925, ait pris la même position juridique malgré certaines interprétations doctrinales qui tendent à en limiter la portée (31). Cet arrêt dispose en effet : « attendu qu'il appartient au législateur belge, lorsqu'il édicte des dispositions en exécution d'une convention internationale, d'apprécier la conformité des règles qu'il adopte avec les obligations liant la Belgique par traité, que les tribunaux n'ont pas le pouvoir de refuser d'appliquer une loi pour le motif qu'elle ne serait pas conforme prétendûment à ces obligations ».

Il faut cependant noter qu'à l'heure actuelle se développe en Belgique un fort courant doctrinal dont l'un des principaux défenseurs est M. Hayoit de Termicourt, Procureur général à la Cour de cassation, en faveur de la prééminence du droit international, conception juridique considérée comme seule compatible avec l'évolution des sociétés modernes et le développement des organisations internationales, et notamment celui des Communautés Européennes.

Il semble donc que la Belgique soit sur le point de modifier sa position juridique en la matière et il paraît fort probable qu'elle consacrera, très prochainement, la suprématie du Traité sur la loi.

b) *Allemagne et Italie.*

Le problème est simple en Allemagne et en Italie. Aucune disposition constitutionnelle ne précise explicitement la force juridique à

(30) Cour de cassation, arrêt 8 janvier 1925 (Pasicrisie belge, I, 101) ; conflit entre l'arrêté-loi du 10 novembre 1918 et l'article 306 du Traité signé à Versailles le 28 juin 1919 et approuvé par la loi du 15 septembre 1919.

(31) Hayoit de Termicourt, Conflit « Traité-Loi interne », Journal des Tribunaux, 1963, p. 481.

accorder aux Traités. Or, malgré les possibilités juridiques ouvertes par les termes des articles 10 (32) de la Constitution italienne et 25 (33) de la loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne, qui consacrent la prééminence des règles générales de droit international public sur le droit interne, il est constant en droit italien et allemand que ce principe ne s'applique pas aux traités.

C'est donc à la jurisprudence, par ailleurs fortement influencée par la doctrine, de déterminer la valeur des actes conventionnels internationaux par rapport aux normes nationales. Or, dans ces deux pays, la doctrine reste dans sa très grande majorité fidèle aux thèses dualistes d'Anzilotti (34) et de Triepel (35) ; le traité international pénètre dans l'ordre juridique national par l'intermédiaire de la loi de ratification, et il prend ainsi, dans l'ordre interne, la force juridique de la loi qui l'a introduit. En sorte qu'en vertu de l'adage *lex posterior derogat priori,* si le traité prévaut sur une loi nationale antérieure, il peut être modifié ou même abrogé par une loi nationale postérieure à son entrée en vigueur.

La jurisprudence, aussi bien en Allemagne (36) qu'en Italie (37), fait une application constante des principes dégagés par la doctrine.

§ 2. — L'apport des règles qui viennent d'être dégagées à la solution des conflits entre le droit communautaire et le droit interne.

Lorsqu'on applique aux conflits entre le droit communautaire et le droit interne les règles applicables aux conflits entre les normes de droit international public et celles de droit interne, on constate que l'on est en présence de solutions incomplètes, disparates et précaires.

(32) *Art. 10 de la Constitution italienne.* — « L'ordre juridique italien se conforme aux règles de droit international généralement reconnues. »

(33) *Art. 25 de la loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne.* — « Les règles générales du droit international font partie intégrante du droit fédéral. Elles priment des lois et font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral.

(34) ANZILOTTI, *Cours de droit international,* traduction Gidel, 3e édition, pp. 51 et ss.

(35) TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht,* Leipzig 1899 - Rec. des Cours de l'Académie de La Haye, « Les rapports entre le droit interne et le droit international », 1923, I, pp. 76 et ss.

(36) Arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 26 mars 1957. Recueil des arrêts de la Cour constitutionnelle, 6, pp. 309 et ss. « Le législateur n'est pas lié par le droit conventionnel international » (p. 362).

(37) Arrêt n° 2124 de la Cour de cassation italienne du 26 juillet 1962. Arrêt n° 1659 de la Cour de cassation italienne du 27 juin 1962.

1. — Solutions incomplètes.

Sur la base des règles applicables aux traités internationaux, il paraît improbable de trouver une solution à tous les problèmes spécifiques posés par le droit communautaire, et notamment à ceux posés par l'application du droit communautaire dérivé. Seule la Constitution néerlandaise a expressément visé, dans son article 67, « les décisions des organisations internationales » pour en affirmer la primauté sur le droit interne. Dans tous les autres Etats membres des efforts d'interprétation sont nécessaires pour parvenir au même résultat. Cet effort est facile pour le règlement, mais beaucoup plus incertain pour la décision adressée à un particulier.

2. — Solutions disparates.

a) *Positions de principe des Etats membres au regard de la règle de la supériorité du droit communautaire.*

Alors que les Etats membres admettent tous que le droit communautaire prévaut sur une loi nationale antérieure, leur position juridique diffère lorsqu'il s'agit d'un conflit avec une loi nationale postérieure.

Si l'on considère tout d'abord les Etats membres qui se sont prononcés expressément sur ce problème dans leur jurisprudence nationale (38), on peut opposer la France et le Pays-Bas d'une part, qui assurent le principe de la prééminence du droit communautaire sur le droit national, à l'Italie, qui ne lui donne qu'une force juridique égale à celle d'une loi. On connaît le retentissant arrêt de la Cour constitutionnelle italienne du 7 mars 1964 qui, appliquant au droit communautaire les règles en vigueur pour le droit international public, a admis qu'une loi nationale postérieure au Traité C.E.E. pouvait déroger aux dispositions du Traité lui-même.

Pour ceux des Etats membres dans lesquels la question n'a pas encore été soulevée d'une façon explicite, on en est réduit à des conjectures. Toutefois, au Grand-Duché de Luxembourg, on ne voit pas pour quelle raison un tribunal, saisi du problème, n'appliquerait pas au droit communautaire la jurisprudence qui accorde au droit international public une supériorité sur les normes nationales.

En Belgique et en Allemagne, les juges hésiteraient sans doute à trancher la question en se conformant aux règles traditionnelles. On

(38) France : arrêt du Conseil d'Etat du 19 juin 1964 - affaire Shell Berre. Italie : arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 mars 1964 - affaire E.N.E.L. Pays-Bas : arrêt de la Cour de cassation de La Haye (Hoge Raad) du 18 juin 1962 - affaire Bosch c. de Geus.

a dit que se dessine en Belgique un fort courant doctrinal en faveur de la primauté non seulement du droit communautaire, mais aussi du droit international public. D'autre part, la Commission de Révision actuellement réunie cherche des formules pour affirmer ce principe. Quant à l'Allemagne, si sa position doctrinale reste inchangée en ce qui concerne le droit international public, de nombreux théoriciens comme le professeur Ophüls, le professeur Ipsen, ou M. Wohlfarth, font du droit communautaire un droit spécifique qui doit prévaloir sur les normes nationales. En outre, certains jugements de tribunaux allemands semblent considérer l'ordre communautaire comme un ordre nouveau auquel on doit appliquer des règles propres. En ce sens, il convient de citer le jugement du Tribunal administratif de Francfort du 17 décembre 1963 qui déclare : « La Communauté exerce les droits de souveraineté qui lui ont été conférés en tant que puissance publique partielle et originaire. » Dans la limite des compétences qui leur ont été conférées, « le Conseil et la Commission de la C.E.E. créent du droit dans le cadre de l'article 189 du Traité instituant la C.E.E. ». Le Tribunal des finances de Brême, dans un arrêt du 9 avril 1963, ajoute que le droit communautaire constitue un droit supranational qui doit primer, en cas de conflit de loi, le droit national, tout comme le droit fédéral, prime le droit du Land. Toutefois, la portée de ce dernier arrêt est quelque peu limitée par le cas d'espèce, car le règlement communautaire en cause, à savoir le règlement n° 19 portant organisation commune du marché des céréales, est postérieur à la disposition nationale contraire. Enfin, le Tribunal des finances de Sarre reconnaît expressément, dans un arrêt du 15 novembre 1966, la primauté du droit communautaire (art. 95 du Traité instituant la C.E.E.) sur une norme nationale postérieure. L'Etat allemand a interjeté appel contre cet arrêt devant la Cour suprême.

Pour résumer, l'on peut donc dire que sur les six Etats membres de la Communauté, trois Etats membres (France, Luxembourg, Pays-Bas) ont une position nette en faveur de la suprématie du droit communautaire. Un Etat membre, l'Italie, a affirmé, d'une façon explicite, que le droit communautaire n'a qu'une force juridique égale à celle d'une loi, et deux Etats membres, l'Allemagne et la Belgique, hésitent sur les formules à adopter.

Cette constatation apparaît assez inquiétante : il est en effet anormal que sur un problème aussi fondamental, puisqu'il met en cause l'existence même du droit communautaire, l'unanimité ne se soit pas faite dans les six Etats membres en faveur de la supériorité des normes communautaires sur les normes nationales.

b) *Affaiblissements de droit et de fait au principe de la supériorité du droit communautaire dans certains des Etats qui en reconnaissent l'existence.*

La situation est d'autant moins satisfaisante que, même pour la France et les Pays-Bas qui admettent sans conteste le principe de la primauté du droit communautaire, certaines interprétations données aux dispositions constitutionnelles en vigueur peuvent en limiter considérablement la portée : il s'agit de la clause de réciprocité en France et de l'interprétation de la notion de « disposition ayant force obligatoire pour tous » aux Pays-Bas dont il faut maintenant examiner l'application au droit communautaire. Enfin, il faut que le principe soit non seulement affirmé en théorie, mais respecté et sanctionné.

i) *La clause de réciprocité de l'article 55 de la Constitution française de 1958.*

En ce qui concerne l'application de la clause de réciprocité aux dispositions du Traité C.E.E., une première question se pose : cette clause est-elle opposable aux Traités qui ont été ratifiés comme le Traité C.E.E., avant la promulgation de la Constitution de 1958 ? La réponse semble être affirmative. En effet, pour s'en tenir aux seules Cours suprêmes, aussi bien la Cour de cassation (39) que le Conseil d'Etat (40) s'appuient sur l'article 55 de la Constitution pour affirmer la prééminence du Traité C.E.E. Il serait donc peu logique de n'appliquer que partiellement les dispositions de l'article 55 en laissant de côté la clause de réciprocité. L'article 55, dans son ensemble, sert de base à l'affirmation de la primauté des normes communautaires en France.

L'avocat général, Maurice Lagrange, dans ses conclusions dans l'affaire 6/64 (41) paraît ne pas douter que la clause de réciprocité joue à l'encontre du Traité C.E.E. En effet, en essayant de dégager les conséquences que pourraient avoir des arrêts tels que celui que la Cour constitutionnelle italienne, dans l'affaire Costa c/Enel, il considère que le Gouvernement français pourrait leur opposer la clause de réciprocité et se refuser à assurer la prééminence du droit communautaire si ses partenaires ne la reconnaissaient pas. Cette interprétation de la clause de réciprocité peut, toutefois, être contestée en ce qui concerne le Traité instituant la C.E.E. Car le Traité lui-même, dans son article 170, a réglé la procédure destinée à permettre la sanction de l'inexécution par un Etat membre de ses obligations communautaires :

(39) Arrêt Rif, Cour de cassation, 19 février 1964.
(40) Arrêt Shell, Conseil d'Etat, 19 juin 1964.
(41) Flaminio Costa c. Enel, Rec. 1964, vol. X, p. 11-1.

« Chacun des Etats membres peut saisir la Cour de Justice s'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité.

Avant qu'un Etat membre n'introduise contre un autre Etat membre un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, il doit en saisir la Commission.

La Commission émet un avis, après que les Etats intéressés ont été mis en demeure de présenter contradictoirement leurs observations écrites ou orales.

Si la Commission n'a pas émis d'avis dans un délai de trois mois à compter de la demande, l'absence d'avis ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour de Justice. »

Au cas où un Etat membre aurait pris une position contraire aux obligations qui découlent pour lui du Traité instituant la C.E.E., ce serait donc à la Cour de Justice de trancher le différend. D'autre part, l'article 219 du Traité instituant la C.E.E. déclare que « les Etats membres s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application du présent Traité à un mode de règlement autre que ceux prévus par celui-ci ». Il paraît, dès lors, difficile pour la France d'user valablement à l'égard de ses partenaires de mesures de rétorsion telles que la mise en œuvre de la clause de réciprocité. La Cour de Justice a d'ailleurs très nettement exclu l'existence d'un lien entre les obligations des sujets de droit dans le cadre communautaire (cf. pour les particuliers, affaire 16/61, arrêt du 12 juillet 1962, Rec. 1962, Vol. VIII, p. 553; pour les Etats membres, affaire 90 et 91/63, arrêt du 13 novembre 1964, Rec. 1964, Vol. X, p. 1209).

ii) *La notion de « dispositions ayant force obligatoire pour tous » dans la Constitution néerlandaise.*

Il a été dit précédemment (42) que l'article 66 de la Constitution néerlandaise ne consacre la prééminence sur les lois nationales que des « dispositions ayant force obligatoire pour tous ». Sont « dispositions ayant force obligatoire pour tous » celles du droit international public qui sont qualifiées comme telles par la jurisprudence néerlandaise, selon le droit néerlandais.

Cette position juridique a été soutenue d'ailleurs sans succès par le Gouvernement néerlandais devant la Cour de Justice dans l'affaire de Geus c/Bosch (43). Il prétendait, en effet, que le Traité instituant la C.E.E. étant un traité de droit international public, la qualification

(42) Voir *supra*, pp. 138 et ss.
(43) Affaire 13/61, arrêt du 6 avril 1962, Rec. 1962, vol. VIII, p. 89.

de l'article 85, comme disposition directement applicable ou non directement applicable, devait être déterminée à la lumière du droit néerlandais. La Cour de Justice n'a pas retenu cette interprétation. Se basant sur les termes de l'article 177, elle a affirmé qu'en ce qui concerne le droit communautaire, seule la Cour de Justice est compétente, en dernière instance, pour déterminer si une disposition communautaire est directement applicable, c'est-à-dire si elle a force obligatoire pour tous.

Dans la mesure où les juridictions néerlandaises appliquent donc régulièrement la procédure prévue à l'article 177, c'est la Cour de Justice qui qualifiera, en dernier ressort, le droit communautaire, en sorte que, en ce qui le concerne, les difficultés signalées plus haut n'auront qu'une portée limitée. Or, il faut reconnaître que, jusqu'à présent, on ne peut élever aucune critique sur la façon dont les juges néerlandais ont fait usage de l'article 177.

iii) *L'existence de sanctions au principe de la supériorité communautaire.*

L'affirmation du principe solidement établi aux Pays-Bas et en France de la suprématie du droit communautaire, ne suffit pas. Il faut encore le faire respecter.

A cet égard, le système néerlandais semble satisfaisant car les magistrats, conformément à l'article 66 de la Constitution néerlandaise, s'ils n'ont pas compétence pour juger de la légalité de la loi nationale contraire au droit communautaire, sont habilités à en écarter l'application.

Par contre, la France ne possède aucune disposition constitutionnelle analogue. Et, d'autre part, comme on l'a déjà fait remarquer, le contrôle de la constitutionnalité des lois est assez peu efficace : le recours, on l'a dit, ne peut être introduit qu'avant la promulgation de la loi, c'est-à-dire au maximum pendant un délai de 15 jours après l'adoption définitive de la loi, soit par le Président de la République ou le Président du Conseil, soit par le Président d'une des deux assemblées. Les particuliers ou les juges ne peuvent, en aucune façon, présenter un recours devant le Conseil constitutionnel. C'est donc aux juges seuls qu'il appartient de faire respecter la primauté du droit communautaire. Or, on connaît la réticence des juges à cet égard. Aussi, n'y a-t-il rien d'étonnant à ce que, si, dans un certain nombre de cas, la supériorité du droit communautaire a été respectée (44), d'une façon générale, la jurisprudence française n'en ait pas tiré toutes les conséquences (45).

(44) Cf. arrêt Grundig-Constens, Cour d'appel de Paris, du 26 janvier 1963.
(45) Cf. arrêt Rif, Cour de cassation, 19 février 1964.

3. — Solutions précaires.

Des développements qui précèdent, une conclusion ressort : c'est le droit national qui règle les rapports entre le droit communautaire et le droit interne.

On touche ici du doigt la différence entre cette situation et celle qui régit un ordre fédéral. Dans un ordre juridique fédéral, c'est l'Etat fédéral, détenteur du pouvoir originaire sur le fondement de la Charte constitutive, qui procède à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés. Comme le précise M. le professeur Mouskhely : « si large que soit la compétence de l'Etat membre, si nombreuses que soient ses attributions étatiques, si grand que soit le volume des pouvoirs dont il dispose, il ne faut pas oublier que cette compétence est basée sur l'ordre juridique de l'Etat central et que c'est lui qui lui a dévolu les attributions de la puissance publique (46). C'est donc le droit fédéral qui impose, sans contestation possible, sa supériorité sur le droit des Etats fédérés. Cette suprématie est reconnue explicitement dans certaines Constitutions fédérales, comme la Constitution allemande où l'article 31 déclare que « le droit fédéral brise le droit du pays », ou la Constitution américaine en son article 6 qui donne pouvoir aux juges d'écarter les lois des Etats contraires au droit fédéral.

Or, en l'état actuel des choses, il ne semble pas, bien que certains auteurs comme Ophüls l'aient contesté, qu'on puisse considérer l'ordre juridique communautaire comme possédant une compétence originaire; il semble plus exact de parler de compétences déléguées. Le fondement de la C.E.E. n'est pas une Charte constitutive, mais un traité. Il en résulte qu'à l'heure actuelle les Etats membres en tirent généralement cette conséquence que c'est à eux de déterminer, à la lumière de leur droit national, la force juridique à accorder aux normes communautaires. Cette conception, contestable sur le plan des principes a, sur le plan pratique, des inconvénients majeurs : outre les lacunes et les divergences entre les différents droits nationaux signalées précédemment, elle ne saurait, en tout état de cause, assurer une solution définitive au problème en cause : en effet, même dans les Etats membres qui assurent la prééminence du droit communautaire, il suffirait d'une modification des constitutions pour que cette situation soit renversée.

L'étude qui vient d'être faite conduit donc à penser que l'assimilation du droit communautaire au droit international public ne peut apporter dans l'ensemble des six Etats membres de solutions pleine-

(46) *La théorie juridique de l'Etat fédéral*, thèse, Paris 1934, p. 27.

ment satisfaisantes pour résoudre les conflits éventuels entre le droit communautaire et les droits nationaux.

L'uniformité est nécessaire pour répondre à une exigence fondamentale du Traité, la non-discrimination entre Etats. Comment serait-elle respectée dans la diversité, la précarité et le caractère incomplet des solutions qui viennent d'être exposées ?

Pour atteindre ce but c'est donc vers une solution spécifique, c'est-à-dire répondant à la nature même du droit communautaire, qu'il convient de se tourner.

§ 3. — Eléments de solution.

La primauté du droit communautaire, bien qu'elle ne résulte d'aucune disposition expresse du Traité, ressort de la volonté des auteurs du Traité.

Tout d'abord, l'esprit qui a présidé à l'élaboration du Traité C.E.E. le montre sans ambiguïté. Il suffit de rappeler ici les objectifs des promoteurs des Traités européens pour se convaincre que dans leur esprit le droit communautaire devait nécessairement prévaloir sur les différents droits nationaux. On peut illustrer cette affirmation en citant, à titre d'exemple, cette phrase tirée de l'exposé des motifs soumis au Parlement allemand et concernant le Traité instituant la C.E.E. (47) : « Lorsqu'un règlement ou une décision émanant des organes de la Communauté est contraire aux dispositions de la loi nationale, le droit européen, directement en vigueur, l'emporte sur la disposition en question du droit national. » Ces quelques lignes montrent clairement que les négociateurs avaient vu le problème et qu'ils le résolvaient dans le sens de la priorité communautaire.

D'autre part, la logique même implique qu'il en soit ainsi. Quelle serait, en effet, l'efficacité d'un droit commun à six Etats qui pourrait être modifié au gré de chacune des parties auxquelles il s'applique ? Autant dire qu'il n'existerait pas.

Enfin, certains articles du Traité lui-même présupposent la primauté de l'ordre communautaire. Pourquoi aurait-on prévu des mécanismes de sauvegarde si les Etats membres avaient la possibilité de modifier, de leur propre chef, la réglementation communautaire ? D'autre part, comment pourrait-on, s'il en était ainsi, respecter les termes de l'article 189 ? Il y est dit que le règlement est directement applicable dans tout Etat membre. Une de ses caractéristiques essentielles réside donc dans son application uniforme dans les six Etats.

(47) Bundestagesdrucksache 2, Wahlperiode n° 3440 concernant l'art. 189.

Cette définition semble exclure la possibilité d'une intervention unilatérale d'un Etat.

La primauté du droit communautaire découle donc implicitement de la logique du système communautaire, de certaines dispositions du Traité lui-même et de l'intention des auteurs du Traité. C'est à partir de ces bases que la doctrine et les Institutions communautaires ont tenté d'établir la prééminence de l'ordre communautaire dans l'ordre interne des différents Etats membres et que toute solution d'ensemble doit être dégagée.

1. — Primauté du droit communautaire dans la doctrine.

Il est normal que la doctrine se soit spécialement intéressée au problème dans les Etats membres où la primauté du droit communautaire ne peut pas être assurée au moyen des règles traditionnelles applicables au droit international public, c'est-à-dire en Allemagne et en Italie.

Les différentes tendances doctrinales peuvent être classées en quatre groupes principaux. Un premier groupe d'auteurs n'essaie pas de résoudre le fond du problème, mais tente de trouver des solutions qui conduiraient à éliminer les conflits éventuels dans la majorité des cas : ce sont les solutions pragmatiques. Un second groupe voit, dans le recours à la procédure de l'article 177, un moyen d'assurer la primauté du droit communautaire : c'est la solution dite procédurale. Un troisième groupe d'auteurs considère l'ordre juridique communautaire comme un ordre de nature fédérale ou, pour le moins, préfédérale. Enfin, la récente doctrine du professeur Ibsen s'efforce d'établir la primauté du droit communautaire à l'aide du principe traditionnellement connu en droit international public, celui de l'effet utile.

a) *Solutions pragmatiques.*

Les auteurs qui préconisent de telles solutions ne méconnaissent pas l'importance du problème de la hiérarchisation des normes communautaires, par rapport aux normes nationales. Toutefois, au lieu de trancher le fond de la question, ils essaient d'éliminer les conflits possibles par toute une série de procédés qui s'appliquent à des hypothèses bien définies. C'est ainsi que procèdent M. Jaenicke (48) en matière de politique agricole commune et M. Schlochauer (49) dans la dernière partie de son étude sur le droit de la concurrence.

(48) Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, vol. 23, 1963, pp. 485 et ss.

(49) Archiv des Völkerrechts, vol. 11, 1963, pp. 1 et ss.

Selon ces thèses, c'est en utilisant toutes les compétences législatives directes et indirectes des organes communautaires qu'on limitera la possibilité à l'échelon national de normes contraires aux normes communautaires.

D'autre part, au moment de l'élaboration des normes communautaires, il conviendra de prévenir l'apparition de conflits par la consultation des commissions constituées dans les Parlements ou dans les ministères intéressés par la mesure à prendre. C'est ainsi que les défenseurs de ces formules considèrent le mécanisme prévu par l'article 2 de la loi de ratification allemande comme particulièrement efficace (50) pour éviter des contradictions entre la législation nationale et la réglementation communautaire : les ministres fédéraux sont tenus, en effet, d'informer le Bundestag et le Bundesrat avant le début de la session du Conseil des ministres de la C.E.E. des mesures qu'ils seront éventuellement amenés à adopter au cours de cette session.

La théorie pragmatique donne naturellement une grande importance à tous les principes traditionnels d'interprétation propres à éviter les conflits et admettent finalement le recours à un principe qu'ils énoncent ainsi : *in dubio pro communitate.*

Enfin, dans le cas de conflits insolubles par les moyens cités précédemment, la solution devrait être trouvée dans l'adoption d'un règlement communautaire postérieur qui permettrait d'écarter la loi nationale. C'est ce que M. Hayoit de Termicourt appelle le « jeu du saute-mouton juridique » (51). Quels que soient les mérites pratiques — non illimités d'ailleurs — de cette théorie, elle apparaît très insuffisante pour donner au problème une solution d'ensemble.

b) *Solutions procédurales.*

Cette solution a pour fondement l'article 177 du Traité C.E.E. qui pose le principe de l'interprétation et de l'appréciation de la validité uniforme du droit communautaire par la Cour de Justice.

Les défenseurs de cette thèse pensent que cette procédure permet de résoudre le problème majeur de la hiérarchie à établir entre le droit communautaire et le droit national : en effet, à l'occasion d'un recours préjudiciel, la Cour de Justice pourrait trancher cette question. Toutefois, comme l'a d'ailleurs fait remarquer M. Jaenicke (52) dans sa dernière étude sur la question, la Cour ne peut pas être saisie de la question de savoir si le droit communautaire doit l'empor-

(50) CARSTENS, *Publications de l'Association des professeurs de droit public allemand,* cahier n° 16, 1958, p. 132.

(51) Journal des Tribunaux, 15 septembre 1963.

(52) Zeitschrift für auslandisches öffentliches Recht und Völkerrecht, vol. 23, p. 533.

ter sur le droit national sur la base de l'ordre juridique et constitutionnel interne; la Cour peut seulement dire dans quelle mesure l'interprétation exacte du Traité oblige l'Etat à donner au droit communautaire la primauté en cas de conflit. La position de la Cour de Justice elle-même confirme tout à fait ce point de vue. En effet, la Cour « considérant que le droit communautaire est indépendant de la législation des Etats membres » (53), n'a jamais entendu s'immiscer dans l'interprétation du droit interne, notamment des Constitutions, interprétation qui reste de la compétence exclusive des juges nationaux. C'est dans cet esprit, et en tirant les conséquences des seules dispositions du Traité C.E.E., que la Cour a affirmé la prééminence du droit communautaire sur le droit national dans l'affaire 6/64 Costa c/Enel.

Or, si la Cour a pu, à juste titre, se prononcer sur la valeur juridique à accorder aux normes communautaires, le problème n'en est pas résolu pour autant. En effet, dans quelle mesure l'arrêt de la Cour s'impose-t-il aux juges nationaux et les conduit-il à assurer la prééminence du droit communautaire en dépit des règles constitutionnelles contraires ? Si, en s'appuyant sur un arrêt de la Cour, un juge national peut écarter l'application d'une disposition nationale jugée contraire au droit communautaire, cette théorie est parfaitement valable et donne une solution élégante à cette question difficile. Mais cet effet des arrêts de la Cour de Justice est précisément controversé.

c) *Solutions fédéralistes.*

La thèse fédéraliste est soutenue, principalement en Allemagne, par M. le Professeur Ophüls et M. Wohlfarth en Italie, par M. Nicola Catalano, et dans une certaine mesure, en France, par M. le Conseiller d'Etat, Maurice Lagrange (54). Ces auteurs considèrent que par les traités européens, les Etats membres ont transféré aux Institutions communautaires certaines de leurs compétences. Il en résulte que l'organisation communautaire peut être assimilée à une organisation de type fédéral où les compétences sont réparties entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés. Cependant, en cas de conflit entre norme communautaire et norme nationale, la plupart des tenants de cette théorie ne recourt pas au principe proprement fédéraliste de la primauté du droit fédéral. Ils résolvent le problème en se fondant sur la répartition des compétences.

(53) Affaire 26/62, arrêt du 5 février 1963, Rec. 1963, vol. IX, p. 3. Demande de décision préjudicielle au sens de l'article 177 présentée par le Tareif Commissie d'Amsterdam.

(54) Semaine de Bruges, 1965 - Droit communautaire et droit national - De Tempel Bruges, pp. 22 et ss.

Le droit communautaire et les droits nationaux réglementeraient des matières différentes. Dans le domaine qui leur est conféré, les Institutions communautaires auraient donc une compétence exclusive; dès lors, lorsque deux normes, l'une nationale et l'autre communautaire, entrent apparemment en conflit, il ne faut pas se demander laquelle des deux l'emporte sur l'autre, mais quelle est l'autorité nationale ou communautaire qui possède la compétence en cette matière. Pour M. le Professeur Ophüls (55), « la question du rang qu'occupe le droit communautaire ne se pose absolument pas ici ».

Cette doctrine est très séduisante. Toutefois, elle est fondée sur le postulat que la Communauté possède une compétence exclusive dans les matières qui lui ont été transférées. Or, aucune notion n'est plus incertaine. Le Traité ne contient pas de formule de caractère général qui règle d'une manière aussi brutale ce problème de compétences. En fait, comme le Professeur Reuter l'indique dans son ouvrage sur la C.E.C.A. (56), il convient de ne pas trancher la question par une réponse globale, mais par un examen particulier de chaque disposition du Traité. Si dans certaines matières la compétence de la Communauté est sans aucun doute exclusive, comme par exemple la compétence en matière tarifaire ou celle qui consiste à fixer le prix commun des céréales en matière agricole, il est d'autres cas très nombreux où les Etats membres gardent une compétence concurrente. Il suffit de rappeler, à cet égard, que les directives fixent les buts à atteindre, mais laissent aux Etats membres le choix des moyens pour parvenir à ce but.

Or, dans la mesure où l'on admet des compétences concurrentes, le problème de la hiérarchie des normes se pose à nouveau et la théorie de la répartition des compétences ne peut plus le résoudre.

d) *Solution dite de « l'effet utile ».*

Cette solution a été élaborée par le professeur Ipsen qui l'a exposée lors du congrès de la « Wissenschaftliche Gesellschaft für Europarecht » qui s'est tenu à Bensheim, le 10 juillet 1964.

Le professeur Ipsen a voulu se dissocier de toutes les théories qui définissent les Communautés comme une entité de type fédéral ou préfédéral et qui déduisent de cette nature juridique des règles pour résoudre les conflits de normes. Il considère ces définitions comme prématurées. Il estime possible et suffisant, à l'heure actuelle, de tirer la prééminence du droit communautaire de l'interprétation du Traité à partir du principe de « l'effet utile ».

(55) Landesbericht, p. 20.
(56) Paul Reuter, *La C.E.C.A.*, pp. 96 à 100.

D'après le professeur Ipsen le cas dans lequel le problème de la hiérarchie à établir entre normes communautaires et normes nationales se pose avec le plus d'acuité pour le juge national, est celui du conflit entre le droit dérivé, et plus précisément le règlement, et une loi nationale postérieure. Pour mieux délimiter le conflit, le professeur Ipsen considère le cas d'une loi interne en conflit avec un règlement dont la légalité et le caractère directement applicable ont été reconnus par la Cour de Justice — au cours d'une procédure à titre préjudiciel engagée conformément à l'article 177 du Traité. Selon l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 26/62 (57), les particuliers peuvent se prévaloir de cette norme devant le juge national; mais comment les particuliers pourraient-ils se prévaloir d'une norme qui, en cas de conflit avec le droit national, ne l'emporterait pas automatiquement sur ce dernier ? L'élément décisif pour parvenir à une solution en ce domaine est l'interprétation de l'article 189 suivant le principe de « l'effet utile ».

Aussi bien, l'effet principal de l'article 189, alinéa 2, n'est pas de conférer aux règlements un caractère directement applicable mais de définir leur valeur et leur qualité. Comme l'a déjà écrit M. Wohlfarth (58), « les règlements ne peuvent être adoptés que pour le territoire de tous les Etats membres. Les règlements qui seraient seulement applicables dans un ou plusieurs Etats membres et non dans tous, sont illicites ». C'est ce caractère « communautaire », c'est-à-dire applicable uniformément dans les six Etats membres qui les rend inviolables et qui implique l'impossibilité pour les Etats membres de les modifier unilatéralement.

De ce caractère « communautaire » on peut déduire en outre, d'après le professeur Ipsen, que le droit communautaire n'est pas assimilable au droit national, mais constitue un droit propre de nature différente, auquel ne peut être opposée la clause dérogatoire générale en faveur de la loi postérieure. En effet, cette clause, qui déploie traditionnellement ses effets en se basant sur l'idée que la loi la plus récente est la meilleure et la plus adaptée à la réalité, ne s'applique que par une série d'actes juridiques qui ont même qualité, même valeur et même applicabilité. C'est ainsi, par exemple, que si elle peut résoudre le conflit entre deux lois fédérales et profit de la loi la plus récente, elle ne peut pas jouer pour résoudre un conflit entre une loi fédérale et une loi d'un Etat fédéré car ces deux normes ne sont pas de même nature. Par conséquent, elle ne pourra pas jouer non plus entre règlement communautaire et loi nationale puisque la norme

(57) Arrêt du 5 février 1963, Tarief Commissie, Rec. 1963, vol. IX, p. 1.
(58) Commentaire sur le Traité C.E.E. par Wohlfarth, Everling, Glaesner, Sprung 1960, p. 517.

communautaire constitue un droit autonome et n'est pas située sur le même plan juridique que la loi nationale. C'est donc à partir de l'article 189, alinéa 2, qui constitue une règle constitutionnelle communautaire affirmant implicitement la primauté du droit communautaire que les Etats membres, qui ont ratifié le Traité C.E.E., doivent admettre l'existence, la validité et l'efficacité sur leur territoire, en plus de leur droit national, de normes communautaires inviolables comme telles par la puissance étatique. Le juge doit en conséquence faire prévaloir automatiquement le règlement communautaire sur une loi nationale contraire, même postérieure.

En ce qui concerne les dispositions mêmes du Traité, le professeur Ipsen ne peut évidemment pas s'appuyer, pour affirmer leur supériorité, sur l'article 189 qui ne concerne que le droit dérivé. Toutefois, il considère que le raisonnement précédent peut leur être aussi appliqué. En effet, pour permettre à la Communauté de fonctionner efficacement, les règles énoncées dans le Traité constituent des règles de droit, différentes de celles des autres traités multilatéraux, parce que, immédiatement applicables dans les Etats membres en qualité de droit commun. Elles forment un droit spécifique, auquel on ne peut opposer la clause dérogatoire générale en faveur de la loi nationale postérieure. De cette construction, il résulte donc que tout le droit communautaire prévaut sans contestation possible sur les lois nationales même postérieures. Toutefois, on peut se demander si cette théorie se différencie autant des thèses fédéralistes qu'on pourrait le croire à première vue. En effet, partant d'arguments de textes, elle reconnaît l'existence d'un ordre juridique communautaire spécifique différent de l'ordre national et de l'ordre international classique.

Cette thèse est d'ailleurs celle qui est soutenue par les Institutions communautaires.

2. — Primauté du droit communautaire dans la doctrine des Institutions communautaires et dans la jurisprudence de la Cour de Justice.

a) *La doctrine des Institutions communautaires.*

Dans l'exposé introductif au septième rapport général sur l'activité de la Communauté prononcé devant le Parlement européen, le 18 juin 1964, le Président Hallstein a précisé les rapports entre le droit communautaire et le droit national des Etats membres.

Il a tout d'abord rappelé que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique « qui trouve aussi peu de place dans les limites du droit international public classique que dans les systèmes juridiques nationaux ». Dans cette optique, les actes juridiques des Institutions

communautaires ne doivent être appréciés quant à leur validité et n'être interprétés qu'au regard du droit communautaire. Toute assimilation aux catégories des systèmes juridiques nationaux conduirait à des erreurs graves : c'est ainsi, par exemple, qu'il serait aberrant de voir dans les règlements des Institutions de la Communauté, une législation dérivée instaurée en vertu d'une délégation des législateurs nationaux.

Par ailleurs, l'ordre juridique communautaire, bien que possédant des caractères spécifiques nettement déterminés, est imbriqué de multiples façons avec les différents droits nationaux. C'est ainsi que les pouvoirs publics nationaux ont à appliquer des prescriptions communautaires dans des hypothèses de plus en plus nombreuses. Si, exceptionnellement, des conflits venaient à surgir entre des normes communautaires et des normes nationales dans le cadre de compétences concurrentes exercées à la fois par la Communauté et par les Etats membres, « la priorité reviendrait nécessairement au droit de l'union. Le droit communautaire prévaut, quel que soit le niveau des deux ordres où le conflit apparaît. Le droit communautaire ne déroge pas seulement au droit national antérieur, mais déploie aussi son effet contre tout droit national postérieur... Toute tentative pour régler la question de la prééminence du droit communautaire selon les particularités des pays membres, leurs dispositions constitutionnelles et l'articulation de l'Etat, contredit le caractère unificateur du regroupement européen, et donc les bases de notre Communauté ».

La Commission de la C.E.E., par la voix de son Président, affirme donc, d'une façon très nette, la spécificité de l'ordre communautaire et la primauté du droit communautaire sur l'ensemble du droit national.

C'est la même position que l'on retrouve dans la jurisprudence de la Cour de Justice.

b) *La jurisprudence de la Cour de Justice.*

Dans l'affaire 26/62 (59) la Cour de Justice avait déjà affirmé que « la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et dont les objets sont, non seulement les Etats membres, mais également leurs ressortissants ».

Elle a repris cette thèse dans l'affaire 6/64 (60), mais abandonnant sa réserve habituelle au regard des ordres juridiques des Etats

(59) Affaire 26/62, arrêt du 5 février 1963, Rec. 1963, vol. IX, p. 5, demande préjudicielle au sens de l'article 177 présentée par la Tariefcommissie d'Amsterdam.

(60) Costa c. Enel, arrêt du 25 juin 1964, Rec. 1964, vol. X, p. 1141.

membres, elle en a déduit la suprématie du droit communautaire sur les différents droits nationaux.

Dans cet arrêt, la Cour de Justice s'est exprimée dans les termes suivants :

« attendu qu'à la différence des traités internationaux ordi-
« naires, le Traité C.E.E. a institué un ordre juridique propre...
« qu'en instituant une Communauté de durée illimitée...
« ceux-ci (les Etats membres) ont limité, bien que dans des
« domaines restreints, leurs droits souverains, et créé un corps
« de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes...
« attendu que cette intégration au droit de chaque pays mem-
« bre de dispositions qui proviennent de source communautai-
« re, et plus généralement les termes et l'esprit du traité, ont
« pour corollaire l'impossibilité pour les Etats de faire préva-
« loir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base
« de réciprocité une mesure unilatérale ultérieure qui ne sau-
« rait ainsi lui être opposable...

« que la force du droit communautaire ne saurait en effet
« varier d'un Etat à l'autre à la faveur des législations inter-
« nes ultérieures sans mettre en péril la réalisation des buts
« du traité visés à l'article 5, ni provoquer une discrimination
« interdite par l'article 7...

. . . . . .

« attendu que la prééminence du droit communautaire est
« confirmée par l'article 189... aux termes duquel les règle-
« ments ont valeur "obligatoire" et sont directement applica-
« bles dans tout Etat membre...

« que cette disposition qui n'est assortie d'aucune réserve
« serait sans portée si un Etat pouvait unilatéralement en
« annihiler les effets par un acte législatif opposable aux textes
« communautaires...

. . . . . .

« que le transfert opéré par les Etats de leur ordre juridique
« interne au profit de l'ordre juridique communautaire...
« entraîne donc une limitation définitive de leurs droits sou-
« verains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilaté-
« ral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté. »

Cet arrêt semble plutôt s'apparenter à la thèse du professeur Ipsen qu'aux thèses fédéralistes. En effet, si des thèses fédéralistes il reprend la notion d'un ordre juridique propre, en faveur duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, cette conception d'un ordre communautaire spécifique est

implicitement contenue aussi dans la doctrine du professeur Ipsen. Par contre, la Cour de Justice se sépare nettement du professeur Ophüls et de Me Catalano pour reprendre les thèses du professeur Ipsen lorsqu'elle tire la prééminence du droit communautaire de la logique interne du système communautaire et de l'article 189 du Traité.

3. — Esquisse d'une solution d'ensemble.

Il semble difficile de nier que le Traité C.E.E. ait créé *un ordre juridique nouveau.*

Les Etats membres ont créé une organisation en faveur de laquelle ils ont transféré l'exercice de certaines de leurs compétences à des institutions législatives, exécutives et judiciaires créées en son sein.

Cette organisation a directement compétence sur les praticuliers, et les décisions y sont prises dans de nombreux cas à la majorité. Cette organisation ne se situe pas sur le plan de la « coordination » mais sur celui de la « subordination des Etats » : les Etats membres sont subordonnés à la Communauté européenne dans le cadre des compétences qui lui ont été transférées.

Certes, d'autres organisations internationales peuvent contenir des éléments divers présentant un caractère analogue (vote à la majorité au Conseil de Sécurité de l'O.N.U., recours direct des particuliers à la Commission européenne des Droits de l'homme). Certes, les rapports de coopération ne sont pas, eux non plus, exclus de la C.E.E.

Toutefois, à l'heure actuelle, seules les Communautés européennes connaissent une intégration aussi poussée dans des domaines aussi importants. Il serait dès lors illogique que les Etats leur appliquent les mêmes règles qu'aux organisations internationales de type classique. Il convient donc de considérer l'ordre communautaire comme un ordre spécifique, qui a une nature propre, différente de celle du droit international classique, et auquel des règles propres doivent être appliquées.

On peut essayer de faire un pas de plus et de préciser *ce qui caractérise l'ordre communautaire.* Il semble qu'on puisse le considérer à juste titre comme un ordre fédéral partiel ou préfédéral.

Tout d'abord, le contexte économique et politique qui lui a donné naissance ressemble fort à celui qui fût à l'origine des Etats fédéraux.

C'est en effet la nécessité d'une union économique et politique qui a permis la naissance d'un Etat fédéral en Amérique et en Allemagne. Or, cette même nécessité se fait sentir en Europe depuis la dernière guerre. C'est elle qui a conduit à la création tout d'abord de la C.E.C.A., puis de la C.E.E. et qui constitue le moteur d'une intégration encore plus poussée.

Certes, l'évolution vers un Etat fédéral est loin d'être achevée. Mais les efforts en ce sens se poursuivent, comme le montre le récent Traité (61) qui réalise la fusion des Institutions des trois Communautés existantes. La C.E.E. ne peut d'ailleurs pas être envisagée statiquement; c'est une organisation en devenir et les prémisses existantes permettent de penser qu'elle devrait s'orienter vers des formes fédérales plus ou moins accentuées.

Par ailleurs, la C.E.E. possède des institutions auxquelles des pouvoirs réels ont été transférés par le Traité, sinon définitivement, du moins pour une durée illimitée (62), et qui, à certains égards, peuvent être considérés comme des embryons d'institutions fédérales; un exécutif, la Commission, une représentation des Etats, le Conseil, une représentation des peuples, l'Assemblée, et un organe juridictionnel, la Cour de Justice.

Enfin, le droit communautaire, issu de ces institutions, ne s'applique pas seulement aux Etats membres, mais dans un très grand nombre de cas, directement aux particuliers. Sans doute, les Traités internationaux connaissent à l'occasion des dispositions dites « self-executing », mais elles sont dans l'ensemble assez rares. Dans l'ordre communautaire par contre, il est possible de dire, d'une façon un peu rapide peut-être mais assez frappante, que la règle est renversée et que, par la voie des règlements et par celle d'un grand nombre de dispositions des Traités, l'applicabilité directe est plutôt la règle générale.

Le contexte économique dans lequel elle évolue, ses institutions, et le caractère directement applicable de nombre de ses dispositions, situent donc la C.E.E. dans une perspective fédérale plutôt que confédérale.

Elle s'en différencie par contre fondamentalement sur deux plans : les Etats membres ont gardé la plénitude de leur souveraineté dans l'ordre international et la C.E.E. ne détient pas de pouvoirs originaires.

C'est tout d'abord un fait que les Etats membres ont conservé leur personnalité internationale, la totalité de leurs compétences quant à la défense et la plus grande partie de celles-ci dans le domaine des relations extérieures. Or, dans une fédération, c'est l'Etat fédéral qui représente les Etats fédéraux dans les rapports internationaux. Leur personnalité juridique se fond dans celle de l'Etat fédéral.

D'autre part, dans une fédération c'est l'Etat fédéral qui possède le pouvoir originaire. Bien que certains partisans des thèses fédéra-

(61) Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes du 8 avril 1965.
(62) Art. 240, Traité C.E.E.

listes, en particulier le professeur Ophüls, aient soutenu que la C.E.E. détenait un tel pouvoir, il semble difficile d'admettre qu'il en soit ainsi. Il semble plus réaliste de penser que les Etats membres ont seulement dévolu certaines compétences et pouvoirs aux institutions communautaires. La répartition des compétences se fait de bas en haut, c'est-à-dire des Etats membres à la Communauté, alors que dans la pure tradition fédérale, elle devrait se faire de haut en bas, c'est-à-dire de la Communauté aux Etats membres.

Ces deux constatations suffisent à montrer que la route est encore longue, de la C.E.E. à un Etat fédéral. Et il n'est pas sûr d'ailleurs que tout le chemin sera parcouru.

Toutefois, la C.E.E. se situe à un stade d'évolution où les raisons logiques qui ont conduit à affirmer la primauté du droit fédéral sur le droit des Etats fédérés jouent de la même façon pour affirmer la priorité du droit communautaire sur le droit des Etats membres.

Si l'on n'admet pas la primauté du droit fédéral sur le droit des Etats fédérés, le droit fédéral est dénué de toute effectivité; de même le système communautaire implique nécessairement la priorité du droit communautaire, faute de quoi il n'existe plus. C'est, pourrait-on dire, l'application de la théorie de l'effet utile exposée par le professeur Ipsen.

D'une part, comme l'a bien montré cet auteur, la primauté du droit communautaire n'est que le corollaire de son caractère de droit commun à six Etats.

D'autre part, cette primauté donne, sur le plan communautaire aux Etats membres, les garanties qu'ils ont perdu sur le plan national; en effet, ils n'ont pu renoncer expressément à un certain nombre de compétences sur le plan national dans le domaine douanier, dans le domaine agricole, dans celui de la politique commerciale, ils n'ont pu accepter de perdre leur autonomie sur des points aussi vitaux, que parce que, en contre-partie, la garantie leur était donnée qu'ils se soumettaient à une règle commune qu'ils contribuaient à élaborer et que cette règle serait effectivement appliquée par tous. Si cette garantie disparaissait, c'est le sens même du Traité qui serait remis en cause.

Pour étayer ce raisonnement, un dernier élément peut être avancé. Cette primauté, qui découle logiquement du système communautaire, a-t-elle été voulue par les Etats membres lorsqu'ils ont élaboré le Traité ? La réponse est actuellement donnée par l'arrêt de la Cour de Justice (63) qui a été analysé précédemment. C'est à la Cour qu'il appartient, et nul ne le conteste, d'interpréter souverainement le Traité. Or, la Cour a affirmé l'existence de la règle de la priorité du

(63) Arrêt Costa c. Enel précité.

droit communautaire sur la base d'un certain nombre de dispositions spécifiques de ce Traité, ainsi que du système institutionnel et juridique créé par celui-ci.

*
**

Le mérite essentiel d'une théorie spécifique de la primauté du droit communautaire est de souligner que celle-ci se définit par rapport à l'ordre communautaire lui-même et non par rapport aux différents ordres juridiques nationaux. Elle conduit par là même à une solution du problème, global car le droit communautaire prévaut sur le droit national dans son ensemble, ainsi qu'uniforme et stable car cette primauté ne peut être mise en cause unilatéralement par un Etat membre.

Peu importe, par ailleurs, la position des Etats membres à l'égard du droit international public, qu'ils lui accordent ou ne lui accordent pas la prééminence sur le droit interne, puisque le droit communautaire est un droit spécifique qui obéit à des règles propres.

On notera enfin que la primauté du droit communautaire sur le droit national, parce qu'elle se déduit de la spécificité de la construction communautaire, ne nécessite pas, pour être assurée dans les six Etats membres, de modification constitutionnelle. Elle implique seulement que les juridictions des six Etats membres la fassent respecter.

Sans doute est-il permis d'espérer qu'avec le temps, la progression de l'intégration économique et la multiplicité des actes communautaires, la prise de conscience de l'existence d'un ordre juridique propre à la Communauté se développe au point d'assurer, sans grandes difficultés, la prééminence du droit communautaire sur les droits nationaux. Toutefois, il ne faut pas se dissimuler que cette évolution devra battre en brèche le mur de traditions juridiques bien établies et renverser des règles séculairement respectées.

Aussi peut-on se demander si, à un moment ou à un autre, il ne sera pas opportun, voire nécessaire, d'insérer dans le Traité l'affirmation explicite, précise et indiscutable de cette nécessaire primauté. L'affirmation du principe faciliterait et accélèrerait l'établissement uniforme et définitif de l'ordre juridique communautaire.

CHAPITRE II

L'UNITE D'INTERPRETATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE SUR LA BASE DE L'ARTICLE 177

Le droit communautaire est un droit commun à six Etats. Sous peine de perdre rapidement ce caractère essentiel, son interprétation et l'appréciation de validité des actes qui le composent doivent être, elles aussi, uniformes. Cette exigence comporte un certain nombre d'implications.

Tout d'abord, cette interprétation et cette appréciation de validité doivent, en dernier ressort, relever d'un organisme juridictionnel unique dont les décisions s'imposent sur l'ensemble des territoires des Etats membres.

En second lieu, cet organe juridictionnel sera conçu d'une manière telle qu'il soit à même de prendre en considération les éléments juridiques appropriés des systèmes nationaux dont le droit communautaire émane. En effet, le droit communautaire se situe, dans une certaine mesure, au carrefour des droits des Etats membres. Il est donc légitime que son interprétation et l'appréciation de sa validité recourent, dans une même mesure, à ces différents droits qui ont contribué à son élaboration. Cette constatation implique que, pour interpréter correctement le droit communautaire et en apprécier la validité, le magistrat doit s'inspirer des concepts juridiques des six Etats membres.

Enfin, juger c'est édifier, dans la perspective des buts à atteindre, un ensemble juridique cohérent, qui tienne compte à la fois des principes de base et de l'ensemble social, juridique, économique et financier que ces principes sont appelés à régir. Une interprétation valable

du droit communautaire et une appréciation satisfaisante de sa validité ne peuvent donc être données que par un organe communautaire.

Dès lors, la Cour de Justice, qui est au cœur même de la Communauté, semble donc la plus apte à donner une interprétation conforme aux nécessités qui découlent de la nature spécifique du droit communautaire. C'est dans cette perspective que les auteurs du Traité ont été amenés à édicter les règles de l'article 177 :

> « La Cour de Justice est compétente pour statuer à titre préjudiciel :
>
> *a*) sur l'interprétation du présent Traité,
>
> *b*) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les Institutions communautaires,
>
> ....
>
> Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des Etats membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de Justice de statuer sur cette question.
>
> Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de Justice. »

Cependant, pour prendre tout son sens, cet article du Traité doit être éclairé et complété par l'article 20 du Protocole portant statut de la Cour de Justice, qui précise les modalités de sa mise en œuvre.

> « Dans les cas visés à l'article 177 du Traité, la décision de la juridiction nationale qui suspend la procédure et saisit la Cour est notifiée à celle-ci à la diligence de cette juridiction nationale. Cette décision est ensuite notifiée par les soins du greffier de la Cour aux parties en cause, aux Etats membres et à la Commission, ainsi qu'au Conseil, si l'acte dont la validité ou l'interprétation est contestée, émane de celui-ci.
>
> Dans un délai de deux mois à compter de cette dernière notification, les parties, les Etats membres, la Commission et, le cas échéant, le Conseil, ont le droit de déposer devant la Cour des mémoires ou observations écrites. »

Ces deux textes mettent l'accent sur la préoccupation essentielle des auteurs du Traité : assurer l'unité de jurisprudence grâce à une collaboration active des juges nationaux et de la Cour de Justice, tout en respectant les intérêts légitimes des différents Etats membres et de la Communauté elle-même.

Toutefois, le souci d'assurer une jurisprudence uniforme ne saurait être poussé jusqu'à ses conséquences extrêmes sans risquer d'alourdir considérablement les procédures au détriment des intérêts des justiciables. Aussi un compromis a-t-il été trouvé. Facultatif pour toutes les autres juridictions nationales, le renvoi préjudiciel à la Cour de Justice est obligatoire pour toutes les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours de droit interne.

Le sens d'un tel compromis se comprend lorsqu'il s'agit de la seule interprétation du droit communautaire : le recours à la Cour de Justice, accessible à tout juge national qui le désire, s'impose seulement au niveau des juridictions suprêmes qui fixent les jurisprudences; en effet, le risque de quelques jugements aberrants est moins grave que l'alourdissement général de la procédure.

Toutefois, ce compromis s'applique également lorsqu'il s'agit de l'appréciation de validité des actes communautaires, et, en ce domaine, il semble se justifier moins facilement; l'éventualité, soigneusement écartée par l'article 41 (1) du Traité C.E.C.A., existe qu'une règle communautaire soit reconnue valide et appliquée par certains tribunaux nationaux, alors qu'elle serait reconnue invalide et donc inapplicable par d'autres. Cette conséquence logique du mécanisme institué par l'article 177 est peu compatible avec le concept d'un droit commun à six Etats.

Les inconvénients de cet état de choses pourraient cependant être limités si se développait un véritable esprit de coopération entre autorités communautaires et tribunaux nationaux.

Section I

L'article 177 et la Cour de Justice.

Jusqu'à ce jour, la Cour de Justice a rendu vingt arrêts en application de l'article 177 (2). Dans toutes ces affaires, la Cour a montré à la fois le souci de faciliter au maximum la possibilité pour les tribunaux nationaux de recourir à cette procédure et un grand respect des prérogatives étatiques.

i) Tout d'abord, afin de rendre plus aisée aux juges nationaux l'usage de la procédure prévue à l'article 177, elle en a éliminé tout

(1) *Art. 41 du Traité C.E.C.A.* — La Cour est seule compétente pour statuer à titre préjudiciel sur la validité des délibérations de la Haute Autorité et du Conseil, dans le cas où un litige devant un tribunal national mettrait en cause cette validité.

(2) Voir liste annexe IV.

formalisme. Elle se reconnaît valablement saisie dès que la juridiction nationale manifeste clairement son intention d'obtenir une interprétation à titre préjudiciel de la Cour, et qu'elle le lui fait savoir directement (3). Bien plus, dès son premier arrêt (4), la Cour a précisé « qu'il est loisible au juge national de libeller sa demande dans une forme directe et simple, qui laisse à la Cour de Justice le soin de ne statuer sur cette demande que dans les limites de sa compétence, c'est-à-dire dans la mesure où elle comprend les questions d'interprétation du Traité ».

ii) En second lieu, la Cour de Justice se montre très attentive à éviter tout empiètement sur les compétences des Etats membres.

Dès le début, la Cour de Justice a affirmé que le droit national de la juridiction qui demande une décision préjudicielle et le droit communautaire constituent deux ordres juridiques distincts (5).

Dans l'affaire 26/62 (6), elle ajoute que « les considérations qui ont pu guider une juridiction nationale dans le choix de ses questions, ainsi que la pertinence qu'elle entend leur attribuer dans le cadre d'un litige soumis à son jugement, restent soustraites à l'approbation de la Cour (de Justice) ». Enfin, dans l'affaire 20/64 (7), elle précise que, sur la base de l'article 177, « la Cour ne peut ni appliquer le Traité à une espèce déterminée, ni statuer sur la validité d'une mesure de droit interne au regard de celui-ci ».

La position de la Cour est donc claire et constante (8) ; si elle se considère comme habilitée à définir pour le juge national la portée exacte d'une disposition communautaire, elle n'entend, en aucune façon, se substituer à lui pour juger l'affaire ou pour régler des questions de droit interne.

(3) Affaire 75/63 - arrêt du 19 mars 1964 - renvoi du Centrale Raad van Beroep, Utrecht, dans le litige Dame Unger c. Administration sociale, Rec. 1964, vol. X, p. 347.

(4) Affaire 13/61 - arrêt du 6 avril 1962 - renvoi de la Cour d'appel de La Haye dans le litige de Geus contre Bosch Van Rijn - Rec. 1962, vol. VIII, p. 89.

(5) Arrêt du 6 avril 1962, précité.

(6) Affaire 26/62 - arrêt du 5 février 1963 - vand Gend & Loos c. Tarief-Commissie - Rec. 1963, vol. IX, p. 1.

(7) Affaire 20/64 - arrêt du 4 février 1965 - S.A.R.L., Albatros c. S.O.P.E.C.O. - Rec. 1965, vol. XI, 3, p. 1.

(8) Telle est la situation, au moins pour le moment. En effet, le pouvoir de la Cour contient en lui-même des possibilités de développement, qui dans des circonstances politiques favorables pourraient conduire à étendre largement son influence. On peut rappeler à cet égard le poids que les Cours de cassation exercent sur les juges inférieurs, par le biais de la « qualification des faits ». Sans doute la situation n'est-elle pas ici identique, mais elle suggère ce que pourrait devenir l'influence de la Cour de Justice si elle décidait d'aller plus loin dans la définition concrète de ses pouvoirs.

Section II

L'article 177 et les juridictions nationales.

Si la Cour de Justice s'efforce de faciliter au maximum la procédure instituée par l'article 177, en revanche, les tribunaux nationaux, quant à eux, marquent de nombreuses hésitations à l'utiliser. Une première difficulté réside dans la définition des juridictions tenues à renvoi devant la Cour de Justice.

Ce point résolu, c'est la façon dont en pratique les juges nationaux appliquent l'article 177, qu'il faudra examiner soit qu'ils soient obligés de saisir la Cour de Justice, soit qu'ils en aient seulement la faculté. Cette étude permettra de dégager les causes des réticences qui se manifestent parmi les juges nationaux à l'égard des dispositions communautaires et de tenter l'esquisse d'une solution qui tiendrait compte à la fois des exigences communautaires et d'une indépendance légitime des juridictions nationales.

§ 1. — Les juridictions nationales tenues à renvoi au sens de l'article 177.

Selon les termes de l'article 177, les juridictions nationales tenues au renvoi sont celles « dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne ».

Cette expression, d'après M. Dumon (9), avocat général à la Cour de cassation belge, semble indiquer clairement que le Traité a, eu égard à la nature même des juridictions, et non pas aux décisions considérées en elles-mêmes. Suivant cette interprétation, un juge de paix ou un tribunal de commerce qui rendrait un jugement en dernier ressort ne serait donc pas tenu de saisir la Cour de Justice. L'obligation de renvoi s'imposerait donc seulement aux juridictions suprêmes, qu'elles aient une compétence générale (Cour de cassation) ou spécialisée (Tariefcommissie néerlandaise). Ainsi, en France, en Italie et en Belgique, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat seraient seuls tenus de saisir la Cour de Justice; aux Pays-Bas, ce seraient le Hoge Raad, la Tariefcommissie, le College van Beroep; en Allemagne, les juridictions visées par l'article 177 seraient les Bundesgerichtshof, Bundessozialgericht, Bundesverwaltungsgericht, Bundesdisziplinarhof et le Bundesfinanzhof.

(9) Semaine de Bruges, 1965 - Droit communautaire et droit national, De Tempel, Bruges, pp. 197 et ss.

Cette interprétation restrictive de la notion de juridiction tenues à renvoi préjudiciel selon l'article 177, semble conforme au système voulu par les auteurs de cet article; s'ils ont accepté le risque de jugements aberrants au stade des juridictions inférieures pour des raisons essentiellement pratiques, cette tolérance devient inadmissible pour les juridictions qui fixent la jurisprudence nationale.

Toutefois, cette définition restrictive des juridictions tenues au recours proposée par M. Dumon, se concilie difficilement avec un attendu de l'arrêt de la Cour de Justice du 15 juillet 1964. Saisie d'une demande d'interprétation par le juge de paix de Milan appelé à statuer en premier et en dernier ressort dans l'affaire en cause, la Cour de Justice a déclaré : « attendu qu'aux termes de cet article (177) les juridictions nationales dont les décisions sont, *comme en l'espèce, sans recours,* doivent saisir la Cour pour statuer à titre préjudiciel »... lorsqu'une question d'interprétation est soulevée devant elles (10). La Cour de Justice paraît donc ici appuyer une deuxième interprétation de l'article 177 concernant la définition des juridictions tenues au renvoi : seraient tenues à renvoi, non seulement les juridictions suprêmes, mais aussi les juridictions qui rendraient, en l'espèce, une décision non susceptible de recours de droit interne.

Dans cette interprétation, deux questions ont été posées : en premier lieu, peut-on considérer les recours en cassation comme des recours juridictionnels de droit interne au sens de l'article 177 ? En second lieu, les juges de dernier ressort statuant en référé sont-ils tenus au renvoi à titre préjudiciel ?

En ce qui concerne les recours en cassation, certains ont pensé qu'il fallait les exclure de la notion de « recours » visée par l'article 177. En effet, selon eux, ces recours ne seraient pas des recours ordinaires en ce sens qu'ils sont limitativement déterminés par la loi et qu'ils ne soumettent à la juridiction suprême que des contestations en droit (11). Toutefois, il ne semble pas que les caractères spécifiques du recours en cassation doivent avoir pour conséquence de les exclure de la catégorie des recours visés à l'article 177, car, le fait que la juridiction saisie d'un recours en cassation ne soit compétente que pour juger le droit, n'est pas du tout incompatible avec les mécanismes de l'article 177. Bien au contraire, les dispositions de cet article ont égard, non pas à la manière dont les faits d'une cause ont été jugés et appréciés, mais uniquement à celle dont le droit communautaire a été interprété et appliqué. Or, le recours en cassation n'a-t-il

(10) Affaire 6/64, Flaminia Costa c. Enel, Rec. 1964, vol. X, p. 1158.

(11) Le même raisonnement a été exprimé à l'égard des décisions des Cours constitutionnelles.

pas justement pour but de mettre en cause, non pas l'interprétation des faits, mais celle du droit ?

M. Dumon, dans le rapport précité, soutient la thèse de l'inclusion des recours en cassation dans la catégorie des recours visés à l'article 177. Il trouve d'ailleurs dans sa conception des juridictions tenues à renvoi un argument supplémentaire à cette manière de voir. En effet, si l'on excluait les recours en cassation des recours visés à l'article 177, de nombreuses décisions judiciaires rendues par des Cours inférieures deviendraient, de ce fait, des décisions non susceptibles de recours en droit interne, et seraient, dès lors, tenues de renvoyer à titre préjudiciel, ce qui, selon cet auteur, risquerait de paralyser la Cour de Justice par un afflux d'affaires trop considérable. Bien que la valeur de ce dernier argument soit contestable dans la mesure où l'on ne partage pas la définition, donnée par M. Dumon, des juridictions tenues à renvoi au sens de l'article 177, on doit constater que sur le plan des faits, les Cours de cassation des Etats membres se considèrent dans l'ensemble comme soumises à l'obligation du renvoi, et que dans la mesure où elles ne défèrent pas à cette obligation, c'est en se basant sur d'autres arguments que celui de la nature propre du recours en cassation.

En ce qui concerne l'application des dispositions de l'article 177 aux jugements en référé, la position des tribunaux nationaux est, par contre, très variable.

On peut citer trois arrêts de cour d'appel aux Pays-Bas qui ont décidé que l'article 177 C.E.E. est sans application pour le juge de référé (12).

L'Oberlandesgericht de Francfort semble partager cette opinion dans un arrêt du 3 mars 1960 (13).

Par contre, le juge des référés du Tribunal de commerce d'Anvers paraît admettre, dans un jugement du 25 octobre 1962, que la procédure de la question préjudicielle lui est applicable (14).

Me Eijssen, Avocat général au Hoge Raad a exposé, dans ses conclusions dans l'affaire du 13 janvier 1961 (15), les raisons pour lesquelles il considère que cette Cour suprême jugeant en référé n'est pas soumise à l'obligation de renvoi. Il estime, que dans ce cas, le Hoge Raad ne statue pas en dernière instance dans le sens de l'article 177 puisque, après épuisement de la procédure en référé, la procédure ordinaire suit son cours. L'Avocat général considère même que si le

(12) Cour d'appel d'Amsterdam, 3 mars 1960, S.E.W. (E) 1960-80. Cour d'appel de La Haye, 30 juin 1961, S.E.W. (E) 1961-120. Cour d'appel de La Haye, 25 octobre 1963, Nederlandse Jurisprudentie 1964, n° 42.

(13) WuW, 1961, n° 8, 555-556.

(14) RechtsKundig Weekblad, 1962-1963, col. 1959.

(15) Nederlandse Jurisprudentie, 1962, n° 245.

Hoge Raad a la possibilité de saisir la Cour de Justice, il ne doit faire usage de cette faculté qu'avec prudence et modération, car, dans une instance en référé, il ne faut pas retarder la solution.

Encore que le Procureur général du Hoge Raad, M. Langermeyer, ait exprimé un avis différent dans les conclusions qu'il a rendues dans l'affaire qui a fait l'objet de l'arrêt du Hoge Raad du 10 avril 1964 (16), les arguments de M. Eijssen semblent pertinents et conduisent à penser que le renvoi préjudiciel n'est pas obligatoire dans une procédure de référé parce que cette procédure n'est pas définitive et que, pour être efficace, elle doit être rapide.

Quoi qu'il en soit des divergences d'interprétations qui viennent d'être exposées ci-dessus, la véritable difficulté n'est pas là; elle réside dans la façon dont, en pratique, les juridictions nationales mettent en œuvre l'article 177.

§ 2. — La pratique de l'article 177 par les juridictions nationales.

A cet égard, il faut distinguer entre les juridictions nationales non tenues à renvoi et celles qui y sont tenues.

a) La pratique de l'article 177 par les juridictions non tenues a renvoi.

Compte tenu du nombre important de décisions nationales déjà rendues sur le droit communautaire, on peut considérer que peu de juridictions inférieures ont usé des possibilités qui leur étaient ouvertes par l'article 177. Jusqu'à ce jour, on compte, semble-t-il, seulement treize recours à titre préjudiciel formés par des instances judiciaires non tenues à renvoi, selon l'interprétation de M. Dumon.

On peut citer, à titre d'exemple, le recours formé par la cour d'appel de La Haye, demandant une interprétation de l'article 85 (17); celui formé par le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, demandant une interprétation des textes déterminant la durée des sessions de l'Assemblée parlementaire européenne (18); et enfin, celui du Tribunal civil de Rome demandant une interprétation des articles 30 à 37 du Traité C.E.E. (19).

(16) Nederlandse Jurisprudentie, 1964, n° 439.

(17) Affaire 13/61 - arrêt du 6 avril 1962 - De Geus en Uitdenbogerd c. Robert Bosch - Rec. 1962, vol. VIII, p. 91.

(18) Affaire 101/63 - arrêt du 12 mai 1964 - M. Albert Wagner c. Mrs Jean Fohrmann et Antoine Krier - Rec. 1963, vol. X, p. 381.

(19) Affaire 20/64 - arrêt du 4 février 1965 - S.A.R.L. Albatros c. Sté des Pétroles et des Combustibles liquides (J.O.P.E.C.O.) - Rec. 1965, vol. XI, 3, p. 1.

b) La pratique de l'article 177 par les juridictions tenues a renvoi.

En ce qui concerne les juridictions tenues au renvoi, deux constatations s'imposent :

La Cour de Justice a rendu déjà un certain nombre d'arrêt en réponse à des recours à titre préjudiciel formulés par des juridictions spécialisées, notamment aux Pays- Bas; elle n'a encore rendu aucun arrêt sur appel d'une Cour suprême.

a) Les tribunaux spécialisés, en effet, ont tendance à user du renvoi pour faire trancher, par la Cour de Justice, les problèmes qui légitimement les embarrassent. (On peut compter, jusqu'à ce jour, sept arrêts de ce genre sur vingt arrêts rendus en application de l'article 177.)

Cette tendance est particulièrement sensible aux Pays-Bas : il faut signaler, à titre d'exemple :

— l'affaire 92/63 (interprétation de l'article 12 du règlement n° 3 - demande de décision préjudicielle par le Centrale Raad van Beroep) ;

— l'affaire 75/63 (interprétation de la notion de travailleurs salariés utilisée à l'article 19 du règlement n° 3 - demande de décision préjudicielle par le Centrale Raad van Beroep) ;

— l'affaire 26/62 (interprétation de l'article 12 du Traité C.E.E. - demande de décision préjudicielle par la Tariefcommissie).

b) Si les tribunaux spécialisés semblent conscients des obligations qui leur incombent et paraissent donc se familiariser avec cette procédure nouvelle dont ils aperçoivent les avantages pour résoudre des problèmes d'interprétation particulièrement délicats, les Cours suprêmes ne se sont pas encore départies d'une particulière réticence à son égard.

Aucune Cour suprême n'a, jusqu'à présent, formé de recours préjudiciel devant la Cour de Justice. Les raisons invoquées à cet effet sont variées et les exemples nombreux.

— Le Conseil d'Etat italien (20) a fondé son jugement du 7 décembre 1963 (Biscotti Panettoni Colussi c/ministère du Commerce extérieur) sur l'article 31 du Traité C.E.E., sans se poser la question de savoir s'il devait renvoyer l'affaire pour interprétation

(20) 18 Il Foro Padano V 34-43 (1963).

devant la Cour de Justice. On peut se demander si, dans cette affaire, la haute juridiction italienne était parfaitement consciente des problèmes posés par les termes de l'article 177;

— en France, la Cour de cassation, dans l'arrêt Rif (21) du 19 février 1964, a déclaré que l'article 177 du Traité C.E.E. ne donne compétence à la Cour de Justice des Communautés Européennes que pour l'interprétation de la législation communautaire, d'où « la cour d'appel s'est valablement déclarée compétente pour connaître à l'exclusion de la Cour de Justice des Communautés du conflit invoqué entre la législation communautaire et le droit interne ».

Cette formule un peu sybilline peut signifier que, du point de vue de la Cour de cassation, aucun problème d'interprétation du droit communautaire ne se pose dans cette affaire et qu'il convient seulement d'interpréter le droit français.

— Le Bundesgerichtshof, dans l'affaire Braun c/Ruhrland (arrêt du 14 juin 1963), a refusé le renvoi car il a considéré que le problème d'interprétation avait déjà été tranché dans l'affaire Bosch;

— le Hoge Raad, dans l'affaire Constructa (arrêt du 10 avril 1964) et dans l'affaire Kim-Severding (arrêt du 13 janvier 1961), ne s'est pas senti tenu par les obligations de l'article 177 car il a tranché les affaires sur la base exclusive du droit interne;

— enfin, le Conseil d'Etat français, dans l'arrêt Shell (19 juin 1964) (22) et la Cour de cassation française dans l'arrêt Brandt (22 octobre 1964) (23), ont fondé le non-renvoi de l'affaire devant la Cour de Justice sur la notion d'acte clair. Dans l'affaire Shell, il s'agissait de savoir si le régime français des pétroles est compatible avec l'article 37 du Traité C.E.E. qui concerne l'aménagement progressif des monopoles d'Etat à caractère commercial. Le Conseil d'Etat a considéré que les dispositions, mises en cause dans le cas d'espèce, étaient des actes parfaitement clairs, ne nécessitant aucune interprétation particulière, et sur la base duquel il pouvait juger de la compatibilité avec le Traité de la réglementation nationale française.

Quant à l'affaire Brandt, la Cour de cassation a refusé de saisir la Cour de Justice, au motif qu'il était clair que le contrat d'exclusivité en litige n'affectait pas le commerce entre les Etats membres.

(21) Bull. Crim. 1964, n° 2, p. 125.
(22) Gaz. Pal., n°s 190-192, 8 juillet 1964.
(23) D. 18 décembre 1964, p. 753.

§ 3. — Valeur de ces pratiques.

Il est difficile d'en donner une appréciation globale car le problème se pose différemment pour les juridictions nationales non tenues à renvoi devant la Cour de Justice et pour celles qui, aux termes du Traité, y sont tenues.

1. — En ce qui concerne les juridictions nationales non tenues a renvoi.

Il est certainement conforme aux objectifs de l'article 177 que les juridictions nationales, dont les décisions sont encore susceptibles de recours en droit interne, ne saisissent pas systématiquement la Cour de Justice des questions d'interprétation ou d'appréciation de validité que posent les actes communautaires. Une telle pratique alourdirait l'exercice de la justice. C'est pour cette raison d'ailleurs que, dans les droits nationaux, on admet communément le risque d'interprétations contradictoires d'une même norme juridique jusqu'à l'intervention régulatrice des Cours suprêmes, en sorte qu'en adoptant la même attitude, les auteurs du Traité n'ont fait que se conformer à une coutume généralement reconnue.

Il ne faut toutefois pas se cacher les inconvénients d'une telle pratique. En effet, les tribunaux nationaux n'ont pas accès à tous les éléments des problèmes posés par le droit communautaire. Ils ne peuvent pas mesurer les incidences qu'auront, en droit et en fait, leurs jugements sur le droit communautaire, et dans les autres Etats membres.

Par contre, la Cour de Justice est en mesure d'apprécier la portée des questions soulevées devant elle pour l'ensemble de la Communauté. Elle y est spécialement bien préparée, non seulement par sa composition et son expérience constante du droit communautaire, mais aussi par la façon dont la procédure se déroule devant elle. L'article 20 du Protocole portant statut de la Cour de Justice annexé au Traité C.E.E. lui permet d'entendre, non seulement le point de vue des institutions communautaires, mais aussi celui des différents Etats membres.

Ainsi, lorsque la Cour de Justice se prononce en vertu de l'article 177, elle est en possession de tous les éléments que les Etats membres et ces Institutions ont cru nécessaire de porter à sa connaissance. La procédure de l'article 177 garantit donc une étude approfondie des problèmes, dans des délais suffisamment raisonnables (quatre à six mois environ) pour justifier une suspension de l'instance nationale.

Il conviendrait donc que les juges nationaux prennent une conscience plus aiguë de l'originalité des problèmes posés par un droit qui nécessite la prise en considération, aussi bien des intérêts collectifs de la Communauté que de ceux de chacun des Etats membres. Le Traité s'en est remis à leur faculté de discernement : une longue tradition de sagesse devrait, en cas de doute, les amener à s'abstenir d'expliciter seuls le droit communautaire et à recourir assez fréquemment aux mécanismes mis à leur disposition par l'article 177 du Traité.

2. — En ce qui concerne les juridictions nationales tenues a renvoi.

L'attitude réticente des Cours suprêmes à l'égard du renvoi à la Cour de Justice se comprend si l'on songe que sur le plan interne, elles jouissent dans tous les domaines d'un large pouvoir discrétionnaire. Il leur est difficile d'admettre un renvoi automatique à la Cour, chaque fois que l'une des parties soulève une question d'interprétation ou d'appréciation de validité d'une disposition communautaire, et alors même qu'elles jugeraient ce recours manifestement dénué de tout fondement.

Il semble donc légitime qu'elles adoptent une appréciation nuancée de l'obligation qui leur est faite par l'article 177 du Traité. Une solution pourrait être avancée, semble-t-il, sur la base des considérations suivantes :

i) Quand le litige se déroule entièrement en dehors du champ d'application du Traité, le simple bon sens conduit à considérer le renvoi comme inutile. Toutefois, dans cette hypothèse, le juge doit être très prudent si l'objet du litige se situe sur la frange de l'activité communautaire et, en cas de doute, il devrait renvoyer l'affaire devant la Cour de Justice. Ne peut-on penser, par exemple, que la Cour de cassation française dans l'affaire Brandt a conclu, un peu hâtivement, que le contrat en cause se situait en dehors du champ d'application de l'article 85 ?

ii) D'autre part, la procédure de l'article 177 semble ne pas devoir jouer lorsque le seul droit interne permet d'arriver au résultat cherché par la partie qui a soulevé la question préjudicielle.

Si, par exemple, un particulier demande l'annulation d'un décret contraire selon lui à un règlement communautaire et si le Conseil d'Etat l'annule en se basant, non sur la violation du règlement C.E.E., mais sur celle d'une loi nationale, on peut penser que le renvoi à la Cour de Justice n'est pas justifié en l'occurrence.

iii) Il peut arriver aussi que la Cour de Justice ait déjà tranché le problème en interprétant, dans un arrêt précédent, le point de droit nécessaire à la solution du litige.

La Cour de Justice elle-même admet que dans cette hypothèse la Cour nationale n'est pas tenue de renvoyer l'affaire.

Ce principe qui avait déjà été posé clairement dans un arrêt du 27 mars 1963 (24) vient d'être confirmé dans un arrêt du 18 février 1964 (25).

Toutefois, les Cours suprêmes doivent faire preuve d'une grande circonspection car une affaire, apparemment semblable, peut, par certains aspects, soulever des questions nouvelles. Elles doivent s'assurer qu'il s'agit bien de la même question de droit, alors qu'il n'est intervenu depuis lors aucune nouvelle législation communautaire en la matière (26).

iv) Les exceptions qui viennent d'être définies n'ont qu'une portée limitée. La théorie de l' « acte clair » par contre, si elle était retenue, limiterait considérablement les cas de renvoi à la Cour de Justice. En effet, selon cette thèse, aucun problème d'interprétation ne se poserait lorsque le sens de l'acte en cause apparaîtrait manifestement évident.

Admettre la théorie de l'acte clair est certainement dangereux car elle peut conduire à des interprétations pour le moins contestables. C'est pourquoi certains auteurs comme M. Pépy (27) et M. Chevalier (28) repoussent cette notion lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les procédures de l'article 177 et admettent le renvoi automatique, chaque fois qu'une question d'interprétation est soulevée devant les juges. M. Chevalier déclare nettement que la théorie de l'acte clair ne peut s'appliquer « lorsque l'interprétation ou la validité des textes et des actes de la C.E.E. et de la C.E.E.A. sera mise en cause devant une juridiction de dernière instance ».

Toutefois, il semble difficile de nier l'existence de textes dont le sens est évident pour une personne normalement éclairée et de forcer néanmoins une Cour suprême à former un recours préjudiciel devant

(24) Affaires 28 à 30/62 - Arrêt du 27 mars 1963 - Renvoi de la Tariefcommissie néerlandaise dans les litiges Da Costa et autres contre Administration fiscale, Rec. 1963, vol. IX, p. 59.

(25) Affaires 73 et 74/63 - Arrêt du 18-2-1964 - Renvoi du College van Beroep de La Haye dans le litige N.V. Int. Crediet en Handelsvereniging « Rotterdam » et autres c. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Rec. 1964, vol. X, p. 1.

(26) Arrêt de la Cour de cass. française, ch. criminelle du 29 juin 1966, Deroche-Cornet Sté Promatex c. un arrêt de la Cour d'appel de Lyon du 20 novembre 1964, D. 1966, p. 597, Gaz. Pal., 30 novembre 1966.

(27) Revue Critique du Droit international privé, 1963, pp. 475 et ss.

(28) Le Droit de la Communauté Européenne et les Juridictions françaises, Revue D.P. 1962, p. 646.

la Cour de Justice. M. Pépy lui-même, bien que partisan du renvoi automatique, l'admet dans certains cas particulièrement nets (29).

De son côté, M. l'Avocat général Lagrange a déclaré : « Pour qu'il y ait lieu à la mise en route de la procédure de renvoi à titre préjudiciel pour interprétation, il faut évidemment qu'on se trouve en présence d'une question et que cette question soit relative à l'interprétation du texte en cause. Sinon, si le texte est parfaitement clair, il n'y a pas lieu à interprétation mais à application, ce qui ressortit à la compétence du juge chargé précisément d'appliquer la loi. C'est ce qu'on appelle parfois, d'une expression peut-être inexacte mais souvent mal comprise, la théorie de l'acte clair. A vrai dire, il s'agit simplement de la ligne de démarcation entre les deux compétences. Bien entendu, comme toujours en pareil cas, il peut y avoir des cas douteux, des cas limites; dans le doute évidemment le juge devrait prononcer le renvoi (30) ».

Sans vouloir entrer dans une controverse sur le point de savoir si l'on peut distinguer les notions d'application et d'interprétation d'une norme, il paraît certain que le sens de certaines dispositions ne pose aucun problème. Par ailleurs, le renvoi automatique semble assez peu compatible avec le respect du discernement des juges. Pour le professeur Reuter, cela porterait atteinte au fondement même de la fonction juridictionnelle qui laisse toujours aux juges pleine liberté pour se faire une opinion au regard de leur seule conscience (31).

Le professeur Teitgen partage ce point de vue (32) lorsqu'il déclare l'automaticité du renvoi contraire à la dignité des juges; il serait ridicule d'obliger les juges à feindre de croire obscur un texte qui est parfaitement clair, simplement pour se plier à une automaticité que le texte de l'article 177 au surplus ne prescrit pas, puisqu'il envisage seulement le cas où se pose une « question » d'interprétation.

La notion d'acte clair, qui a son fondement dans le respect du discernement des juges, est d'ailleurs une notion généralement admise dans le droit des Etats membres. Elle a été développée récemment dans un arrêt du 18 décembre 1963 du Bundesfinanzhof (Cour suprême fédérale allemande en matière de finances). Il s'agissait de savoir s'il convenait de renvoyer à la Cour constitutionnelle, conformément à l'article 100, alinéa 2, de la loi fondamentale (33), la question de

(29) Semaine de Bruges 1965, Droit communautaire et droit national, De Tempel, Bruges, p. 290.

(30) Conclusions dans l'affaire 28 à 30/62 - Arrêt du 27 mars 1963 - Rec. 1963, vol. IX, p. 88.

(31) Conférence du Prof. Reuter du 25-1-1965 devant les magistrats français.

(32) Conférence du Prof. Teigen au Centre de Recherches Européennes de Bruxelles.

(33) *Art. 100, alinéa 2 de la Loi fondamentale.* — « Si dans un différend, il y a doute sur le point de savoir si une règle de droit international fait partie

savoir si une règle générale de droit international, qui défend l'imposition de sociétés étrangères ayant leur siège social en dehors du territoire de la République fédérale, fait partie intégrante du droit constitutionnel fédéral. Bien que l'unanimité des commentateurs (34) de l'article 100 pense que le renvoi est obligatoire dès qu'une partie au procès a soulevé la question, le Bundesfinanzhof a jugé qu' « il n'y a obligation au renvoi que si le tribunal tenu de renvoyer considère la question comme sérieusement douteuse » et a repoussé ainsi le principe du renvoi automatique qui ne laisse aucune marge d'appréciation au tribunal saisi.

Enfin, sur le plan pratique, admettre la notion de l'acte clair et laisser une certaine marge d'appréciation discrétionnaire aux magistrats, leur permet de déjouer des manœuvres dilatoires et de faire échec à des procès préfabriqués dont le seul but est d'amener la Cour de Justice à se prononcer sur certaines questions litigieuses (35).

S'il est donc difficile de refuser aux juges nationaux la possibilité de s'opposer à un renvoi préjudiciel au motif que l'acte est clair, ils doivent nettement prendre conscience du fait qu'ils ne peuvent pas interpréter une norme communautaire comme ils interpréteraient une norme nationale. Pour ce faire, ils doivent la replacer dans son contexte original aussi bien formel que matériel.

— En premier lieu, ils ne doivent pas oublier que le droit communautaire est rédigé en quatre langues qui font foi. Or, il peut se faire qu'une disposition du Traité puisse avoir un sens clair en français et avoir une signification quelque peu différente dans une autre langue. C'est ainsi que M. l'Avocat général Lagrange fait remarquer dans ses conclusions dans l'affaire Bosch que dans l'article 85, paragraphe 1er, le texte néerlandais emploie l'expression « ongunstig beïnvloeden », qui a un sens beaucoup plus fort que l'expression française (susceptible d') « affecter le commerce entre les Etats membres ».

— En deuxième lieu, le droit communautaire forme un tout. Une de ses dispositions ne peut pas s'interpréter isolément. Il convient de la rapprocher d'autres articles du Traité ou d'autres actes communautaires. C'est ainsi que dans l'affaire 6/64 précitée, la Cour a conclu à la supériorité du droit communautaire en confrontant

intégrante du droit constitutionnel fédéral et si elle crée immédiatement des droits et des obligations pour les individus, la juridiction saisie devra renvoyer la décision à la Cour constitutionnelle fédérale. »

(34) HAMANN, *Grundgesetz*, article 100, n° 10, GEISER, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, p. 263, LECHNER, *Bundesverfassungsberichtsgesetz*, p. 13, n° 12.

(35) Cf. en ce sens l'affaire Albatros c. Sopeco qui a été portée devant le Tribunal de Rome dans le but d'amener la Cour de Justice à se prononcer sur la compatibilité du régime français des pétroles avec les dispositions communautaires.

les articles 5, 7, 189, 15, 93/3, 223 à 225, etc. ...chacun d'entre eux apportant sa contribution à l'élaboration de la thèse de la Cour.

— En troisième lieu, les concepts du droit communautaire n'ont pas la même signification que dans les différents droits nationaux. Ce serait une erreur de penser, par exemple, que le terme de « travailleur salarié » ou celui « d'entreprise » utilisé dans la législation communautaire recouvrent la même réalité que lorsqu'ils sont employés dans le droit national.

Dans l'affaire 75/63 (36), la Cour s'est prononcée très nettement dans le sens de l'autonomie des concepts communautaires. C'est ainsi, rappelons-le, que la Cour a affirmé sans ambiguïté que la notion de « travailleur salarié ou assimilié » a une acception communautaire. Il faut donc que les juges nationaux sachent dépasser les notions traditionnelles auxquelles ils sont accoutumés pour s'initier à des formes juridiques nouvelles.

— Enfin, le droit communautaire ne peut être compris qu'à travers tout un ensemble de données historiques, économiques et politiques qui l'ont façonné et qui lui ont donné sa physionomie originale. Un acte communautaire est souvent le résultat de compromis difficiles entre les intérêts divergents des Etats membres et il est utile de connaître sa genèse pour en comprendre la portée.

Toutes ces considérations mettent l'accent sur les raisons pour lesquelles les juges nationaux sont mal placés pour interpréter correctement le droit communautaire. S'il est difficile de repousser la notion d'acte clair, les magistrats chargés d'appliquer le droit communautaire doivent user d'une grande prudence et d'un discernement averti avant de conclure qu'un acte communautaire a un sens évident et que le renvoi pour interprétation devant la Cour de Justice ne se justifie pas.

*
**

Les développements qui précèdent montrent que la mise en œuvre de l'article 177 par les juridictions nationales n'est pas encore pleinement satisfaisante. Cela n'est d'ailleurs pas étonnant eu égard au caractère délicat de cette procédure. Il y a d'ailleurs toute raison de penser qu'avec le temps, le nombre croissant des affaires où le droit communautaire sera invoqué, une meilleure connaissance de ce droit et une information plus complète de l'ensemble du phénomène communautaire, la jurisprudence des tribunaux des six Etats membres

(36) Affaire 75/63 - Recours préjudiciel du Centrale Raad van Beroep Utrecht - Dame Unger épouse Hoekstra c. Direction de la « Bedrijfsverenigung voor detailhandel em ambachten » - Arrêt du 19-3-1964 - Rec. 1964, vol. X, p. 347.

évoluera vers une coopération plus efficace avec la Cour de Justice et une mise en œuvre de la procédure du renvoi préjudiciel plus conforme aux nécessités de la Communauté.

Est-ce dire qu'au cas où une Cour nationale violerait manifestement les dispositions de l'article 177, la Communauté n'aurait aucun recours contre elle ? Certes non; dans cette hypothèse, les procédures instituées par les articles 169 et 170 pourraient être mises en œuvre contre l'Etat duquel ressortit la Cour récalcitrante. Si la Cour de Justice reconnaissait dans le comportement de la Cour nationale une violation certaine des obligations de l'article 177, l'Etat membre serait tenu de prendre, sur le plan interne, les mesures nécessaires pour les faire respecter.

On est cependant bien obligé de reconnaître que ces sanctions sont indirectes et peu adaptées au problème en cause.

Aussi bien, dans l'hypothèse où l'on devrait constater, après avoir laissé aux juridictions nationales un délai suffisant pour leur permettre de se familiariser avec cette procédure nouvelle, que la jurisprudence n'évoluait pas dans un sens favorable au développement harmonieux de l'ordre communautaire, est-ce sans doute vers une autre solution qu'il faudrait s'orienter. Ne pourrait-on envisager la création d'un « pourvoi dans l'intérêt du Droit » ? Dans l'hypothèse où une Cour nationale n'aurait pas vu toutes les incidences d'une norme communautaire et aurait considéré comme « claire » une disposition qui, de l'avis des autorités communautaires ne l'est pas, la Commission ou les avocats généraux pourraient être habilités à introduire devant la Cour un recours tendant à obtenir l'interprétation exacte de la disposition dont la portée est controversée. L'arrêt de la Cour de Justice n'aurait aucun effet sur l'autorité de la chose jugée par la Cour nationale, mais fixerait l'interprétation à donner à la disposition communautaire dans les litiges à venir.

TROISIEME PARTIE

LE DROIT COMMUNAUTAIRE ET SON EXÉCUTION DANS LES ÉTATS MEMBRES PAR DES ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS

C'est pour la mise en œuvre du « droit communautaire non directement applicable » que le rôle des pouvoirs publics nationaux est le plus important. Il s'agit, en effet, dans ce cas, d'obligations imposées aux seuls Etats membres; pour les rendre applicables dans l'ordre interne, ces derniers doivent arrêter un certain nombre de mesures. Cette intervention présente à la fois un caractère matériel et formel : l'Etat membre prend, sur le plan pratique, les dispositions qui s'imposent pour respecter les obligations qui lui incombent, et en même temps « nationalise » un acte communautaire qui, sans ce changement de nature, ne pourrait pas être appliqué sur le territoire de l'Etat membre. Entre l'acte communautaire et les particuliers, il y a l'écran des mesures nationales. Les seules sources de droit que les tribunaux nationaux connaissent et appliquent sont les mesures nationales. Par dispositions non directement applicables du droit communautaire, on a vu qu'il faut entendre certains articles du Traité lui-même, les décisions et les directives adressées à un ou plusieurs Etats membres. En outre, on a vu aussi que certains actes communautaires ont un caractère mixte, en sorte que les règlements eux-mêmes, bien que directe-

ment applicables peuvent contenir certains éléments de décisions ou de directives, qui nécessiteront l'intervention des pouvoirs publics nationaux pour recevoir application dans l'ordre interne.

Toutefois, le droit communautaire directement applicable (1) quoique n'exigeant aucune intervention étatique de caractère formel pour recevoir force obligatoire et être opposable aux ressortissants des différents Etats membres, nécessite parfois certaines mesures d'exécution nationales pour recevoir une application effective. Cette mise en œuvre du droit communautaire directement applicable est comparable à celle qu'accomplit le pouvoir exécutif quand il prend les mesures nécessaires pour exécuter une loi; ces mesures nationales complètent la disposition communautaire sans en changer la nature juridique, et devant les tribunaux nationaux, la disposition communautaire elle-même pourra être invoquée par les parties.

L'insertion du droit communautaire dans l'ordre juridique des différents Etats membres peut enfin entraîner certaines contradictions, certaines inadaptations ou certaines lacunes dans le système normatif national. Les Etats membres seront amenés à prendre, de leur propre chef, les mesures appropriées pour ajuster leur droit aux règles communautaires.

Le rôle des autorités nationales dans la mise en œuvre du droit communautaire est donc considérable. Le bon fonctionnement de l'ordre communautaire exige une coopération efficace et loyale des Etats membres. Ils sont appelés, dans ce but, à prendre toute une série de mesures de nature différente suivant le degré d'initiative et de liberté d'action dont ils disposent. Dans cette perspective, ces actes nationaux peuvent être classés en trois catégories :

1) les actes pour lesquels la compétence des Etats membres est discrétionnaire;
2) les actes pour lesquels le pouvoir d'appréciation des Etats membres se trouve limité au seul choix de l'opportunité de prendre ou de ne pas prendre la mesure autorisée;
3) les actes pour lesquels la compétence des Etats membres est liée.

1. — Actes pour lesquels la compétence des Etats membres est discrétionnaire.

Ce sont les actes pour lesquels l'intervention des Etats membres n'est pas liée à une « obligation » qui leur est juridiquement imposée par une norme communautaire.

(1) Le droit communautaire directement applicable comprend, on le sait, certaines dispositions du Traité, les règlements et les décisions individuelles.

Il en est ainsi tout d'abord lorsque les autorités nationales décident de prendre certaines dispositions pour se conformer à un avis ou à une recommandation émanant des Institutions communautaires. Dans cette hypothèse, l'Etat membre n'est d'ailleurs pas tenu d'appliquer toutes les dispositions contenues dans l'avis ou dans la recommandation. Il peut, suivant ce qu'il juge opportun, donner suite à certains éléments de l'avis ou de la recommandation et non à d'autres.

D'autre part, l'insertion des normes communautaires dans le système juridique national peut conduire à des contradictions et des lacunes. Dans le souci d'éviter aux juges et aux administrations nationales incertitudes ou hésitations, les Etats membres peuvent estimer opportun d'abroger expressément ou de modifier certaines dispositions de droit interne.

Enfin, ils peuvent juger utile de créer ou d'adapter certains mécanismes nationaux pour permettre une application plus harmonieuse de certaines prescriptions communautaires. C'est ainsi que pour faciliter la mise en œuvre du règlement n° 3 concernant la Sécurité sociale des travailleurs migrants, la République italienne a institué un régime spécial de pensions pour les mineurs (2). Les Pays-Bas, de leur côté, ont considéré que le régime juridique qu'ils appliquaient aux étrangers n'était plus adapté à la situation actuelle, caractérisée en particulier par la libre circulation des travailleurs ressortissants des Etats membres à l'intérieur de la Communauté (règlements n^{os} 15 et 38/64). Aussi viennent-ils de voter une loi (3) qui modifie complètement le régime antérieur et l'adapte aux nécessités nouvelles. Dans le même ordre d'idées, on peut citer la loi française d'orientation agricole du 8 août 1962 (4). La Belgique a cru bon, elle aussi, de modifier sa législation agricole pour l'adapter aux nécessités nouvelles découlant de la mise en œuvre de la politique agricole commune : la loi du 30 juin 1931 sur l'importation, l'exportation et le transit des marchandises a été abrogée et remplacée par la loi du 11 septembre 1962 (5) ; une nouvelle loi horticole a été votée le 20-7-1962 (6).

Ainsi, le droit communautaire amène-t-il les Etats membres à modifier librement leur législation interne pour la rendre plus conforme aux exigences communautaires. C'est le meilleur exemple de coopération entre autorités nationales et autorités communautaires qui puisse être donné.

(2) Loi italienne n° 5 du 3 janvier 1960 (Gaz. Uff., n° 27 du 2-2-1960).
(3) Loi du 13 janvier 1965.
(4) J.O.R.F., 10-8-1962.
(5) M. B., 26 octobre 1962, p. 9491.
(6) M. B., 26 juillet 1962, p. 6218.

2. — Actes pour lesquels le pouvoir d'appréciation des Etats membres se trouve limité au choix de l'opportunité de prendre ou de ne pas prendre la mesure autorisée.

Ce sont les actes que les Etats membres arrêtent en vertu d'une décision communautaire qui les y autorise. Leur pouvoir d'appréciation se trouve limité à l'examen de l'opportunité de prendre ou de ne pas prendre la mesure autorisée. Lorsqu'ils utilisent cette autorisation, les Etats membres sont sans pouvoir pour modifier la nature, les conditions et les modalités de l'acte, telles qu'elles ont été fixées par la décision communautaire. Ils ne disposent que de la marge de liberté qui subsiste toujours au stade de l'exécution d'une norme.

Cette catégorie d'actes comprend notamment :

— des mesures de sauvegarde que les Etats peuvent se voir autorisés à prendre pendant la période de transition, par décision de la Commission, en vertu de l'article 226 du Traité C.E.E. (7) ;

— des mesures de protection que la Commission peut les autoriser de prendre, en vertu de l'article 155 du Traité C.E.E., par dérogation aux principes généraux de la mise en œuvre progressive d'une politique commerciale commune (8) ;

— des contingents tarifaires à droit réduit ou nul qu'ils peuvent se voir octroyer par décision du Conseil ou de la Commission, en vertu de l'article 25 du Traité C.E.E. (9).

3. — Actes pour lesquels la compétence des Etats membres est liée.

Ce sont les actes que les Etats membres arrêtent en vertu d'une obligation qui leur est imposée par des dispositions communautaires. Les Etats membres sont tenus de prendre les mesures que ces dispositions leur imposent dans les conditions et suivant les modalités qui leur sont prescrites.

La compétence des autorités nationales est liée. Les pouvoirs publics nationaux agissent alors comme instrument d'exécution du droit communautaire.

Le défaut, par les Etats membres d'exécuter effectivement et correctement les mesures prescrites par de telles dispositions communau-

(7) Citons à titre d'exemple les décisions de la Commission des 20 décembre 1963 (J.O.C.E. 1964, p. 145/64) et 16 avril 1964 (J.O.C.E. 1964, p. 1162/64).

(8) Citons à titre d'exemple les décisions de la Commission du 21 septembre 1964 (J.O.C.E. 1964, pp. 2497/64 et ss.).

(9) Les exemples de telles décisions sont nombreux (cf. notamment séries de décisions de la Commission du 4 novembre (J.O.C.E. 1964, p. 3259/64 et ss.) et du 12 novembre 1964 (J.O.C.E. 1964, pp. 3549/64 et ss.).

taires, constitue en effet, de leur part, une infraction que la Commission, ainsi que chacun des autres Etats membres, peuvent poursuivre selon la procédure des articles 169 et 170 du Traité instituant la C.E.E.

Cette dernière catégorie d'actes sera seule prise en considération dans le cadre de cette troisième partie car elle est la seule qui constitue, à proprement parler, la mise en œuvre du droit communautaire.

La caractéristique essentielle de la mise en œuvre des obligations imposées aux Etats membres en vertu des diverses sources du droit communautaire réside dans le fait que l'intervention des autorités nationales ne constitue qu'un *relais destiné à assurer l'application d'une norme qui reste communautaire quant à sa substance.* Ceci n'exclut pas, toutefois, que les autorités nationales ne disposent, dans cette fonction, d'une certaine marge d'appréciation.

Les dispositions légales ou réglementaires que les Etats membres sont tenus de prendre en vertu de ces obligations sont sans doute nationales quant à la forme sous laquelle elles sont prises, mais elles sont communautaires quant à leur fondement et leur contenu matériel. Il en résulte que le pouvoir de décision des autorités nationales dans l'adoption de ces mesures d'exécution est dans l'ensemble un pouvoir purement formel.

Cette compétence obligatoire et liée des autorités nationales peut, sans doute, apparaître troublante dans la conception traditionnelle du droit public national et en particulier du pouvoir souverain des parlements nationaux lorsque ce sont les parlements qui « exécutent » le droit communautaire. Mais cette situation résulte de la nature du droit communautaire. Ce qui caractérise le Traité de Rome, et ce qui distingue essentiellement la Communauté qu'il a créée des autres organisations internationales qui l'ont précédée, c'est l'existence d'organes communautaires au profit desquels des compétences ont été transférées qui, jusque-là, étaient dévolues aux Etats membres. Ce transfert de compétence est particulièrement frappant lorsque les normes juridiques communautaires sont directement applicables; il n'en est pas moins réel et tangible, dans sa substance et dans ses conséquences, lorsque les pouvoirs publics nationaux sont tenus de prendre les mesures d'exécution que des normes juridiques leur imposent.

C'est donc le Traité lui-même qui, en transférant aux institutions communautaires qu'il créait le pouvoir d'arrêter des dispositions ayant force obligatoire à l'égard des Etats membres, les a en fait dépouillées de leur pouvoir d'appréciation et de leur compétence discrétionnaire dans ces domaines.

Dès lors que l'intervention des pouvoirs publics nationaux se trouve limitée à une fonction de relais pour la mise en œuvre du droit communautaire, il y a un intérêt évident à ce qu'ils utilisent, pour ce faire, les mécanismes nationaux les plus simples et les plus rapides.

C'est dans cette optique qu'il conviendra d'apprécier les diverses procédures nationales utilisées pour la mise en œuvre du droit communautaire.

En fait, les Etats membres hésitent sur les formules juridiques les plus propres à faire face à leurs obligations. En général, ils appliquent les procédures nationales qui seraient utilisées si lesdites mesures étaient envisagées de leur propre initiative, c'est-à-dire suivant les cas, la procédure exécutive ou législative.

Si, par exemple, une mesure à prendre dans le domaine des transports en vertu d'une obligation communautaire relève du domaine législatif selon les règles constitutionnelles de l'Etat considéré, cette mesure prise pour faire face à une obligation communautaire sera généralement soumise à la procédure législative, quelle que soit par ailleurs la source de l'obligation de l'Etat membre (décision, directive ou règlement communautaire).

Cette façon de faire, qui est traditionnellement employée pour la mise en œuvre des obligations découlant pour un Etat de traités internationaux, n'est pas toujours appropriée au caractère et à la nature particulière du droit communautaire. Dans bien des cas, les mesures à prendre devraient résulter de mécanismes juridiques simples, rapides et efficaces.

Les autorités nationales sont conscientes des imperfections que pourrait présenter cette méthode si elle était appliquée sans discrimination, d'autant que pour cinq Etats membres ces mécanismes sont encore compliqués par des situations juridiques particulières.

L'Allemagne est un pays fédéral, en sorte que les compétences sont réparties entre le Bund et les Länder. Au cas où les mesures d'application sont de la compétence des Länder, faudra-t-il que chaque Land prenne pour son propre compte l'acte nécessaire pour exécuter l'obligation communautaire (10) ?

L'Italie comprend des « régions » qui constituent des organismes autonomes jouissant de pouvoirs particuliers. Le problème existe donc là aussi (11).

Enfin, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, forment une union économique, le Benelux, dont les institutions sont amenées à intervenir pour la mise en œuvre des dispositions communautaires (12).

Il est cependant difficile de prendre en considération dans une étude générale toutes ces situations particulières dont les incidences ont d'ailleurs une portée différente, et parfois limitée. Seuls les problèmes que pose la compétence respective du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif seront donc examinés dans les développements qui

(10) (11) et (12) Voir Annexe III, Les ordres étatiques complexes.

vont suivre. Ils seront examinés sous l'angle du caractère particulier et des exigences de la mise en œuvre du droit communautaire.

Leur étude sera divisée en trois chapitres :

CHAPITRE I[er] : *La procédure législative et la mise en œuvre du droit communautaire.*

CHAPITRE II : *La procédure exécutive et la mise en œuvre du droit communautaire.*

CHAPITRE III : *La tendance au transfert de la compétence de mise en œuvre du droit communautaire du pouvoir législatif au pouvoir exécutif.*

CHAPITRE PREMIER

LA PROCEDURE LEGISLATIVE ET LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Il est assez difficile, en raison des divergences des constitutions, de déterminer globalement pour tous les Etats membres les matières qui ressortissent à la compétence législative. Il suffira de rappeler que, sauf en France, la procédure législative est la procédure de droit commun pour souligner l'importance qu'elle revêt dans la mise en œuvre du droit communautaire.

C'est ainsi que les transports relèvent du domaine législatif en Allemagne et aux Pays-Bas. Dans ces deux pays, des lois ont été prises pour la mise en œuvre du règlement du Conseil n° 11 (1) ayant pour but l'interdiction, dans le trafic routier, fluvial et ferroviaire, à l'intérieur de la Communauté de toutes les discriminations qui consistent en l'application par un transporteur pour des mêmes marchandies, dans les mêmes relations de trafic, de prix et de conditions de transport différents en raison du pays d'origine ou de destination des produits transportés. Le règlement a prévu l'institution de certains mécanismes pour assurer l'exécution de l'obligation qui incombe dorénavant aux transporteurs. En particulier, il (2) oblige les Etats membres à en organiser le contrôle (3) et à instituer des sanctions au cas où il serait violé (4).

(1) Règlement du Conseil n° 11 du 27-6-1960 (J.O.C.E. 1960, p. 1121/60).

(2) Le règlement n° 11 est un acte mixte qui comprend des éléments de directives.

(3) Art. 14 du règlement n° 11 : « Les Etats membres assurent le contrôle de l'exécution des obligations imposées aux transporteurs..., ils prennent les mesures nécessaires avant le 1er janvier 1961. »

Pour respecter ces obligations, l'Allemagne, par une loi du 1er août 1961 (Bundesgesetzblatt n° 61 du 8 août 1961, pp. 1153-1156), a complété et modifié les lois déjà existantes sur les transports routiers de marchandises et sur les transports fluviaux professionnels (5) en vue de répondre aux obligations découlant du règlement n° 11 : l'Office fédéral pour les transports routiers et la direction des eaux et de la navigation pour les transports fluviaux agissent pour le compte du gouvernement fédéral en vue d'assurer le respect des obligations découlant du règlement n° 11 et d'infliger les amendes prévues en cas d'infraction.

Aux Pays-Bas, une loi a été adoptée le 27 juin 1963 (Stattsblad n° 334). L'article 2 de cette loi précise que les transporteurs visés à l'article 15 du règlement n° 11 sont tenus de fournir les renseignements qui leur sont demandés au ministre des transports et des eaux, ou aux fonctionnaires habilités par lui, selon des modalités qui seront arrêtées par voie de règlement. Les articles suivants développent le système de sanctions envisagé en cas d'infraction : ces infractions sont considérées comme des délits économiques et punies comme tels.

D'autre part, pour la mise en œuvre de la politique agricole commune (6), l'Allemagne a eu recours essentiellement à la procédure législative, l'agriculture relevant dans ce pays de la compétence législative. Une première loi, celle du 25 juillet 1962 (7) concerne la perception des prélèvements (8). Elle a été modifiée par la loi du

(4) Art. 16 du règlement n° 11 : « Les Etats membres déterminent, après consultation de la Commission et dans le délai prévu à l'art. 14, § 1, les sanctions appropriées... »

(5) Les Chemins de fer allemands étant nationalisés, aucun des mécanismes de contrôle et de sanctions prévus par le règlement n° 11 pour les particuliers ne peut jouer. En cas d'infraction, c'est l'Etat lui-même qui est responsable et la Commission fait jouer les mécanismes de l'article 169 du Traité.

(6) La politique agricole commune concerne :

— le secteur des céréales - règlement n° 19, J.O.C.E. 1962, p. 933 ;

— le secteur de la viande porcine - règlement n° 20, J.O.C.E. 1962, p. 945 ;

— le secteur des œufs et volailles - règlement n° 21, J.O.C.E. 1962, p. 953, règlement n° 22, J.O.C.E. 1962, p. 959 ;

— le secteur des fruits et légumes - règlement n° 23, J.O.C.E. 1962, p. 965 - règlements nos 158-159/66, J.O.C.E. 1966, pp. 3282-3286 ;

— le secteur des produits laitiers - règlement n° 13/64, J.O.C.E. 1964, p. 549 ;

— le secteur de la viande bovine - règlement n° 12/64, J.O.C.E. 1964, p. 562 ;

— le secteur du riz - règlement n° 16/64, J.O.C.E. 1964, p. 574 ;

— le secteur des matières grasses - règlement n° 136/66, J.O.C.E. 1966, p. 3025 (huile d'olive).

(7) B.G.Bl, I, 1962, p. 453.

(8) Le prélèvement est un droit à l'importation qui s'est substitué aux droits de douane et qui, à la différence de ces derniers, est variable. Il joue, non seulement dans les rapports de la Communauté avec les pays tiers comme un élément permanent (prélèvement extra-communautaire), mais aussi dans les rapports entre Etats membres à titre transitoire (prélèvement intra-communautaire) jusqu'à l'instauration d'un prix unique pour la Communauté à intervenir au plus tard à la fin

3 août 1964 (9). Les prélèvements sont perçus par l'administration des finances.

Dans le secteur des céréales, c'est la loi du 26 juillet 1962 (10) qui a instauré les mécanismes nationaux nécessaires à la mise en œuvre du règlement n° 19. Ce sont les lois qui fixent le prix indicatif et le prix d'intervention (11). C'est la loi du 26 juillet elle-même qui les a fixés pour la campagne céréalière de 1962-1963. Pour la campagne céréalière de 1963-1964, c'est la loi du 29 juillet 1963 (12) et pour celle de 1964-1965, celle du 29 juillet 1964 (13).

L'organisme d'intervention chargé de régulariser les prix sur le marché intérieur a été désigné par l'article 2 de la loi du 26 juillet : c'est « l'Office d'importation et de stockage des céréales et des aliments du bétail » (art. 7 du Getreidegesetz).

Le ministre fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts détermine, en accord avec le ministre fédéral des Affaires économiques, par voie de règlement approuvé par le Bundesrat les prix de seuil (14) pour les différents mois de l'année céréalière.

Quant aux restitutions (15), l'article 8 de la loi de 1962 déclarait que le Gouvernement fédéral en fixe le montant par voie de décret pris avec l'approbation du Bundesrat. La loi du 29 juillet 1963, précitée, a modifié ce mécanisme en supprimant la nécessité de l'approbation du Bundesrat, et celle du 29 juillet 1964 également précitée, donne désormais compétence au ministre fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts pour déterminer, en accord avec les

de la période de transition. Le prélèvement est grosso modo égal à la différence entre le prix auquel on souhaite que les transactions se fassent (prix de seuil) et le prix d'offre à la frontière en provenance d'un pays tiers ou d'un Etat membre. Il contribue à assurer un niveau de prix constant pour le produit auquel il s'applique. Toutefois, si le prélèvement est l'un des éléments les plus caractéristiques de l'organisation des marchés agricoles, il ne se rencontre pas dans tous les secteurs.

(9) B.G.Bl, I, 1964, p. 569.

(10) B.G.Bl, I, 1962, p. 455.

(11) Le prix indicatif est le prix auquel il est souhaité que les transactions interviennent. Le prix d'intervention qui découle du premier est le prix minimum garanti aux producteurs, et celui auquel les organismes d'intervention, pour faire pression sur le marché, doivent acheter et vendre à l'intérieur de l'Etat membre. Jusqu'à la fixation d'un prix unique pour toute la Communauté, ce sont les Etats membres qui fixent les prix indicatifs et les prix d'intervention dans les limites d'une fourchette déterminée par le Conseil de la C.E.E.

(12) B.G.Bl, I, 1963, p. 493.

(13) B.G.Bl, I, 1964, p. 553.

(14) Le prix de seuil est le prix en dessous duquel les importations ne peuvent pas avoir lieu dans un Etat membre. Il se situe en général au niveau du prix d'intervention.

(15) Les restitutions constituent des subventions qu'un Etat membre accorde à ses ressortissants lorsqu'ils exportent vers un Etat membre où un Etat tiers dont le niveau de prix est moins élevé que le sien.

ministres fédéraux des Affaires économiques et des Finances, le montant des restitutions par voie d'arrêté ministériel ne nécessitant pas l'approbation du Bundesrat. Cette simplification des procédures en matière de restrictions est intéressante à noter.

Pour le secteur de la viande de porc, des œufs et de la volaille, il faut citer deux lois, celle du 26 juillet 1962 (16) modifiée par celle du 6 août 1963 (17).

Dans le secteur du lait et des produits laitiers une loi du 28 octobre 1964 (18) est applicable. Cette loi fixe elle-même pour la campagne laitière 1964-1965 le prix indicatif du kilogramme de lait, et détermine, pour les campagnes laitières ultérieures, l'autorité compétente pour ce faire : c'est le Gouvernement fédéral avec l'accord du Bundesrat.

Enfin, une loi du 13 août 1964 (19) a précisé les modalités de la mise en œuvre du règlement 16/64 C.E.E. sur l'organisation du marché du riz.

L'expérience de l'application depuis plusieurs années du droit communautaire par la procédure législative conduit à présenter trois observations :

Section I : La procédure parlementaire est longue.

Section II : La fonction d'exécution du droit communautaire semble peu compatible avec la souveraineté parlementaire.

Section III : La sanction de « l'insubordination parlementaire » est assez inefficace.

Section I

La procédure parlementaire est longue.

Les situations économiques ou les calendriers politiques exigent le plus souvent de la Communauté des réactions rapides. On ne saurait assez rappeler que les interventions communautaires, qui touchent au domaine essentiellement mouvant des activités économiques, doivent être mises en œuvre dans des délais aussi brefs que possible et d'une manière coordonnée pour être efficaces.

(16) B.G.Bl, I, 1962, p. 465.
(17) B.G.Bl, I, 1963, p. 591.
(18) B.G.Bl, I, 1964, p. 821.
(19) B.G.Bl, I, 1964, p. 633.

Si l'exécution des dispositions communautaires n'est pas aussi rapide qu'elle devrait l'être, il s'ensuivra un ralentissement général du rythme de la réalisation des objectifs communautaires. D'autre part, l'application non synchronisée dans les différents Etats membres des dispositions communautaires ou le maintien en vigueur d'une mesure nationale pendant la durée d'une longue procédure de modification du droit interne, conduit à des discriminations incompatibles avec le marché commun.

Or, la procédure parlementaire exige des délais à la fois longs et aléatoires : études préalables par des commissions, discussions et délibérations des Assemblées avec possibilité de navettes d'une Chambre à l'autre en cas d'amendement par l'une d'elles. Ces discussions seront d'ailleurs d'autant plus vives, et le vote de la loi nécessaire sera d'autant plus difficile à obtenir que la matière réglementée par la Communauté touche à des intérêts nationaux considérés par les parlementaires et leurs électeurs comme importants, voire vitaux.

A cet égard, on peut citer l'exemple de la mise en œuvre du règlement n° 11 du Conseil de la C.E.E. (20) par les Etats membres. Le règlement lui-même avait prévu la date du 1er juillet 1961 comme la date limite à laquelle les Etats membres devraient avoir arrêté toutes les mesures nécessaires. Seule l'Allemagne a respecté ce délai (21). Le Parlement néerlandais n'a voté la loi d'application que bien après cette date, le 27 juin 1963, le Parlement luxembourgeois, le 12 juin 1965; quant au Parlement italien il n'avait pas encore voté de loi d'application en juillet 1966 (22).

Dans un autre domaine, celui du droit d'établissement et de la libre prestation des services, il faut noter également de nombreux retards dans l'exécution des directives communautaires qui ont déjà été adoptées par le Conseil de la C.E.E. La Commission avait convoqué, à la fin de l'année 1964, une réunion d'experts gouvernementaux (23), pour examiner les problèmes que pose, pour les Etats membres, l'application de ces directives. Il est apparu que les difficultés principales et la cause première des retards constatés pour la mise

(20) Cf. *supra*, p. 217.

(21) Un projet de loi sur les transports routiers et fluviaux avait été déposé devant le Bundestag bien avant que le règlement n° 11 n'ait été arrêté. Le Gouvernement a utilisé ce projet déjà étudié pour y ajouter les dispositions nécessaires à l'exécution du règlement communautaire. Cette situation particulière explique la rapidité de mise en œuvre des dispositions communautaires par l'Allemagne.

(22) La France et la Belgique ont pris les mesures nécessitées pour la mise en œuvre du règlement n° 11 respectivement par décret et par arrêté royal.

(23) Voir le n° 2021 de l'Agence de Presse « Europe » en date du mardi, 5 janvier 1965.

en œuvre de ces actes communautaires résident dans la nécessité (24) pour la plupart des Etats membres de recourir à la procédure parlementaire.

Section II

La fonction d'exécution du droit communautaire semble peu compatible avec la souveraineté parlementaire.

Les parlements nationaux exercent traditionnellement un pouvoir souverain et largement discrétionnaire; ils disposent, d'une façon générale, des choix décisifs qui orientent la vie nationale. Or, le droit communautaire s'impose aux Etats membres; ceux-ci ne conservent, pour sa mise en œuvre, qu'une compétence plus ou moins liée.

Certes, lorsqu'il s'agit de directives, l'article 189 du Traité C.E.E. prévoit que les Etats membres, bien que liés par le résultat à atteindre, gardent une compétence assez large quant au choix des moyens. Toutefois, même en ce domaine, il faut rappeler qu'en pratique, par suite du développement du droit communautaire et de la nécessité d'assurer une harmonisation de plus en plus poussée des différentes législations nationales, les directives communautaires ne se contentent plus de tracer de grandes lignes directrices mais entrent dans des détails d'application qui peuvent être très précis (25). L'évolution actuelle du droit communautaire tend donc à diminuer encore les possibilités de choix laissées aux Etats membres pour son exécution. A la limite, l'intervention parlementaire devient même un pur formalisme : on pourrait en citer plusieurs exemples concrets. Notons celui du Parlement belge qui a voté une loi approuvant en bloc toute une série de protocoles douaniers et d'arrêtés royaux pris en application de décisions communautaires qui ne sont même plus en vigueur (26).

Cette fonction d'exécution, contraire à la souveraineté parlementaire, engendre des réactions diverses de la part des parlements.

(24) Pour répondre aux nécessités invoquées ci-dessus, une loi relative à l'exercice par les étrangers des activités professionnelles indépendantes a été votée en Belgique le 19 février 1965 (M.B. 26-2-65, p. 2007). Cette loi délègue au Roi « le pouvoir de dispenser de l'obligation de la carte professionnelle certaines catégories d'étrangers qu'il détermine... » lorsque pareille dispense est imposée à la Belgique par les Traités internationaux.

(25) Cf. directive du Conseil du 25-3-1964 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté (J.O.C.E., 1964, p. 981).

(26) Cf. annexe III, Les ordres étatiques complexes.

Dans certains cas, conscients de cette évolution, ils ont supprimé de leur propre chef leur intervention, notamment lorsqu'il s'agit de ratifier une obligation qui découle d'un traité. C'est ainsi que la loi belge du 11 septembre 1962 sur l'importation, l'exportation et le transit, n'exige aucune ratification parlementaire des arrêtés royaux qui fixent des « droits spéciaux » quand ils sont pris conformément aux dispositions d'un traité international, alors que l'approbation parlementaire reste nécessaire dans les autres cas (27).

On peut également considérer que dans la mesure où les Parlements votent des lois de délégation à l'exécutif, ils comprennent les exigences et le caractère de l'exécution du droit communautaire et en acceptent les conséquences. A cet égard il est intéressant de relever certains passages des rapports faits en France, au nom des Commissions des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale et du Sénat, respectivement par M. de Grailly député et M. Marcilhacy sénateur, sur le projet de loi relatif à l'application du Traité de Rome (28). Ce projet prévoyait une délégation de pouvoir au gouvernement pour assurer l'application des directives du Conseil de la C.E.E. en vue de réaliser progressivement la liberté d'établissement et de prestation de services à l'intérieur de la Communauté. M. de Grailly écrit à ce propos : « l'obligation d'exécuter les directives de la Communauté s'impose au législateur. Or, ces directives sont extrêmement précises et leur exécution ne laisse guère de place à la discussion parlementaire même quant à la forme et aux moyens de cette application ». Et M. de Grailly cite en exemple la directive du Conseil du 25 février 1964 concernant la réalisation de la liberté d'établissement et de prestation de services pour les activités relevant du commerce en gros. M. Marcilhacy, pour sa part, souligne le caractère éminemment formel des lois qui seront prises en application des directives communautaires. Pour ces deux parlementaires il est clair que la compétence du pouvoir législatif est liée lorsqu'il exécute le droit communautaire; en conséquence, aucune raison sérieuse ne s'oppose, selon eux, à ce que le Parlement se dessaisisse de cette compétence subordonnée.

Aussi bien, quand les parlements conservent cette compétence, le malaise que suscitent les conditions de son exercice risque de compromettre la mise en œuvre des mesures communautaires dont l'application est subordonnée à l'intervention des autorités publiques nationales.

Il est en effet possible qu'à l'occasion des délibérations et des votes que la procédure législative implique pour l'adoption des mesures

(27) M.B., 1962, p. 9491.

(28) Loi n° 64-1231 du 14 décembre 1964 relative à l'application de certains traités internationaux, J.O.R.F., 1964, p. 11146 ; Rapport de M. de Grailly, n° 1165 - Rapport de M. Marcilhacy, n° 43 (1964-1965).

d'exécution d'une disposition communautaire, un débat politique s'élève qui remette en cause la disposition communautaire elle-même et son opportunité sur le plan national. La procédure parlementaire risque ainsi de rouvrir la discussion politique sur le fond même des mesures communautaires, dont les Etats membres n'ont cependant plus compétence pour apprécier l'opportunité sur le plan interne. Ce risque est d'autant plus grand que, n'ayant pas participé à la conception ni à l'élaboration des mesures communautaires qui ont été décidées et qu'ils sont chargés de mettre en œuvre, les parlements nationaux seront naturellement tentés d'y apporter des modifications par voie d'amendements aux mesures d'exécution proposées par le pouvoir exécutif.

Dans l'hypothèse la plus simple, ces discussions ne feront qu'alourdir la procédure parlementaire et accroître les délais nécessaires à l'exécution de l'acte communautaire.

Toutefois, dans certains cas, notamment par le jeu des amendements, la loi qui sera finalement votée en application de la disposition communautaire peut ne pas respecter toutes les obligations que cette disposition comporte. On peut trouver un exemple de cette éventualité dans la législation allemande : la 11e loi concernant la taxe sur le chiffre d'affaires du 16 août 1961 n'avait pas abaissé les droits perçus sur la laine peignée comme l'exigeait une décision communautaire.

Comment pourra-t-on sanctionner la violation du droit communautaire par les parlements nationaux ?

Section III

La sanction de « l'insubordination parlementaire » est assez inefficace.

Un parlement national peut refuser de se soumettre à une obligation qui lui est imposée par un acte communautaire, soit en ne votant pas les lois nécessaires à son application dans l'ordre interne, soit en votant des textes ne répondant pas aux obligations communautaires. La Commission peut, dans pareil cas, engager, à l'encontre de l'Etat membre coupable d'un tel manquement, la procédure prévue aux termes de l'article 169 du Traité C.E.E. et saisir la Cour de Justice, à laquelle il appartient de se prononcer sur la question de savoir si la loi nationale litigieuse constitue ou non un manquement à une obligation de droit communautaire (29).

(29) La question de validité d'une telle loi peut également se poser sur le plan interne, indépendamment de toute intervention de la Commission ou d'arrêt

Dans l'hypothèse où un arrêt de la Cour de Justice reconnaîtrait effectivement qu'une loi nationale viole les dispositions d'un acte communautaire (30), quelles en seraient les conséquences sur le plan national ?

L'arrêt de la Cour n'a pas pour effet d'annuler, dans l'ordre interne, la loi jugée illégale. L'Etat membre est seulement tenu de prendre les mesures nécessaires à son exécution (art. 171, Traité C.E.E.). Pour annuler un acte national illégal au regard de l'ordre communautaire, il faudra donc l'intervention d'un nouvel acte national de même nature. Il est vraisemblable que le Gouvernement déposera alors devant les Assemblées un projet de loi abrogeant la loi reconnue illégale par la Cour et respectant les obligations précédemment violées. Mais rien ne permet d'assurer *a priori* que les Assemblées voteront ce projet... Il n'est pas impensable qu'à la suite d'amendements, la nouvelle loi soit encore incompatible avec certaines dispositions communautaires et que le cycle recommence. Même si finalement le Parlement vote intégralement le projet déposé par le Gouvernement, une longue période se sera écoulée entre l'arrêt de la Cour de Justice et le vote de la nouvelle loi (31). Or, jusqu'à ce moment, on peut crain-

de la Cour. Elle soulève essentiellement le problème du contrôle possible de la primauté du droit communautaire sur le droit national dans l'ordre interne qui a été examiné précédemment.

(30) La Cour de Justice n'a encore rendu qu'un arrêt de ce genre. Arrêt de la Cour de Justice du 1er décembre 1965, affaire 45/64, Commission de la C.E.E. c. République italienne, Rec. 1965, fasc. XI, pp. 1057 et suiv (compatibilité de la loi 103 avec les dispositions du Traité instituant la C.E.E.).

(31) Il existe des exemples concrets de telles situations :

En Allemagne, la 11e loi concernant la taxe sur le chiffre d'affaires du 16 août 1961 (Bundesgesetzblatt I/51330) n'ayant pas abaissé le taux des droits perçus sur la laine peignée comme l'exigeait une décision communautaire, la Commission a protesté auprès du Gouvernement allemand. Le Gouvernement allemand a déposé un nouveau projet de loi qui a été voté : la 12e loi allemande, concernant la taxe sur le chiffre d'affaires du 16 mai 1963 (Bundesgesetzblatt I/321) institue des taux sur la laine peignée conformes aux dispositions communautaires.

En Italie, un projet de loi qui tenait compte des recommandations de la Commission et concernait les aides à accorder à la cinématographie italienne avait été déposé devant le Parlement par le Gouvernement. A la suite d'amendements d'origine parlementaire, la loi d'aide au Cinéma qui fut votée (loi n° 76 du 14-2-1963, Gazz. Uff., 21-2-63, n° 50) ne respectait plus les dispositions du Traité. La Commission protesta. Le gouvernement déposa un nouveau projet de loi conforme aux recommandations de la Commission ; une loi compatible avec le droit communautaire fut enfin votée. Mais il fallut plus d'un an pour que la législation italienne soit modifiée, et pendant tout ce laps de temps la loi considérée comme illégale avait été appliquée.

Ces deux exemples présentent les mêmes caractères : le Gouvernement est d'accord avec la Commission, il dépose un projet de loi conforme au droit communautaire mais le Parlement, par le biais d'amendements, finit par voter une loi contraire au projet initial.

On pourrait également imaginer qu'un Parlement ne se plie pas à ses obligations communautaires par le refus de voter la loi nécessaire à leur application dans l'ordre interne ; toutefois, juqu'à présent cette éventualité ne s'est pas présentée.

dre, dans l'état actuel des choses, que la loi jugée illégale au regard du droit communautaire ne continue à produire ses effets.

Il est probable, en effet, que les juridictions nationales hésiteront à refuser d'appliquer une disposition législative nationale en vigueur dans l'ordre interne sous prétexte que la Cour de Justice aurait jugé qu'elle constitue un manquement à une obligation communautaire. Dans la meilleure hypothèse, c'est-à-dire dans les Etats où existe un contrôle de la constitutionnalité des lois comme en Allemagne et en Italie (32), le juge usera peut-être de la faculté qui lui est ouverte d'un renvoi devant la Cour constitutionnelle; mais l'issue d'un tel recours demeure en elle-même assez douteuse.

A l'heure actuelle il est donc vraisemblable que, dans une telle éventualité, la loi nationale jugée illégale par la Cour de Justice sur le plan communautaire continuera à sortir ses effets dans l'ordre interne jusqu'à la promulgation d'une nouvelle loi l'abrogeant ou la modifiant, solution qui est difficilement admissible dans l'optique communautaire.

Ces diverses considérations conduisent à penser que la procédure parlementaire est mal adaptée aux exigences d'une fonction d'exécution du droit communautaire.

(32) En France, un recours éventuel devant le Conseil constitutionnel ne peut être déposé qu'avant la promulgation de la loi par le Chef de l'Etat. Or, dans l'hypothèse envisagée ici, la loi est promulguée depuis longtemps.

CHAPITRE II

LA PROCEDURE EXECUTIVE ET LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Lorsque les Etats membres appliquent, pour l'adoption de mesures nécessitées par l'exécution des obligations communautaires, les procédures nationales qui seraient utilisées si l'Etat en cause envisageait de prendre lesdites mesures *motu proprio*, il peut se faire que la matière réglementée par le droit communautaire relève, en droit interne, de la procédure exécutive.

Le Gouvernement est alors compétent pour arrêter les dispositions nécessaires, soit qu'il possède un pouvoir réglementaire autonome, soit que le Parlement lui ait conféré, en ce domaine, une délégation de pouvoir, indépendamment, toutefois, de toute référence expresse à l'exécution du droit communautaire.

Section I

Exercice par le Gouvernement d'un pouvoir réglementaire autonome.

Seul le Gouvernement français dispose depuis la Constitution de 1958 d'un très large pouvoir réglementaire autonome, puisque toutes les matières qui ne sont pas énumérées à l'article 34 de cette Constitution comme étant du domaine de la loi, font partie du domaine réglementaire en vertu de l'article 37 de ladite Constitution. Le Gouvernement français est donc amené à prendre, par décret, de nombreuses mesures d'application du droit communautaire.

On peut citer, à titre d'exemple, un décret du 9 octobre 1964 (1) relatif à l'application à certains étrangers ressortissants des Etats membres de la C.E.E. des dispositions des articles 666, 510 et 1006 du Code rural relatifs à des prêts du crédit agricole ainsi qu'aux élections aux Chambres d'agriculture et aux Conseils d'administration des caisses de mutualité sociale agricole. Ce décret a été pris par le Gouvernement français afin de mettre en œuvre la directive du 2 avril 1963 du Conseil de la C.E.E. fixant les modalités de réalisation de la liberté d'établissement sur les exploitations agricoles abandonnées ou incultes depuis deux ans, et la directive du 2 avril 1963 du Conseil de la C.E.E. fixant les modalités de la réalisation de la liberté d'établissement dans l'agriculture, sur le territoire d'un Etat membre, des ressortissants des autres pays de la Communauté ayant travaillé dans cet Etat membre pendant deux années sans interruption.

On peut citer aussi le décret n° 64-3949 du 29 avril 1964 (2) qui a, lui aussi été pris en vertu des compétences conférées au Gouvernement par l'article 37 et qui met en œuvre la directive du Conseil du 25 mars 1964 concernant la réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services pour les activités relevant du commerce en gros.

Section II

Exercice par le Gouvernement d'une délégation qui lui a été conférée par le Parlement indépendamment de toute référence expresse à la mise en œuvre du droit communautaire.

Si les Gouvernements disposent rarement d'un pouvoir réglementaire autonome comme en France, ils se voient souvent déléguer certains pouvoirs dans des domaines qui ressortissent normalement de la compétence du pouvoir législatif. Ces délégations de pouvoir sont spécialement fréquentes dans les pays du Benelux.

Il faut d'ailleurs remarquer que dans une telle hypothèse l'acte de l'exécutif nécessite, en général, une approbation parlementaire. Toutefois, cette approbation *a posteriori* revêt la plupart du temps un caractère automatique et ne donne lieu, en fait, à aucun débat.

On peut citer des exemples de ces procédures notamment dans le domaine douanier et dans celui de l'agriculture.

(1) J.O.R.F., du 15-10-64.
(2) J.O.R.F., du 7-5-64.

Dans le domaine douanier, différents articles du Code des douanes français permettent au Gouvernement de prendre, par décret, un certain nombre de dispositions douanières; ces décrets doivent être ratifiés par le Parlement. Le Gouvernement français a utilisé cette procédure pour appliquer les premières décisions douanières arrêtées par la Communauté.

C'est ainsi que la décision du Conseil du 4 avril 1962 (3) prise en application de l'article 235 a été exécuté par un décret fondé juridiquement sur l'article 19 *ter* du Code des douanes.

En Belgique, la loi du 2 mai 1958, concernant les douanes et accises confère au Roi le pouvoir de prendre certaines mesures douanières par arrêtés royaux, qui doivent être confirmés par les Chambres au cours de l'année suivante, alors qu'ils ne seront d'ailleurs vraisemblablement plus en application (ce qui met bien en valeur le caractère formaliste de ces approbations parlementaires).

Enfin, aux Pays-Bas, la loi du 25 juin 1960 (4) confère à l'autorité royale un pouvoir analogue à celui que possède le Roi de Belgique. Toutefois, elle n'exige pas une approbation parlementaire des décrets arrêtés conformément à ces dispositions.

Dans le domaine agricole, c'est en vertu de pouvoirs qui leur avaient été délégués soit avant l'entrée en vigueur des règlements communautaires, soit depuis leur entrée en vigueur mais en dehors de toute référence expresse à leur existence, que les Gouvernements des Etats du Benelux ont arrêté les mesures nécessitées par la mise en œuvre de la politique agricole commune.

En Belgique, un arrêté royal du 26 juillet 1962 (5) a été pris, en vertu d'une délégation de pouvoirs octroyée au Roi par une loi du 30 juin 1931 (6) relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises, afin de charger l'Office central des contingents et licences, agissant pour le compte de la Commission administrative mixte belgo-luxembourgeoise, de percevoir les prélèvements et les taxes compensatoires, ainsi que d'opérer les restitutions instituées par la réglementation de la C.E.E. C'est aussi un arrêté royal, pris le 6 juillet 1962 (7), sur la base de la même loi du 30 juin 1931, qui a organisé le système des licences à l'importation et à l'exportation des produits tombant dans l'organisation du marché communautaire (délégation de pouvoir au ministre de l'Agriculture). Dans le secteur des céréales, c'est le Comité Ministériel de Coordina-

(3) J.O.C.E., 1962, p. 999.
(4) Staatsblad n° 262, 1960.
(5) M.B. 1962, p. 6.303.
(6) La loi du 30 juin 1931 a d'ailleurs été abrogée ultérieurement et remplacée par la loi du 11-9-1962 (M.B. 1962, p. 9.491).
(7) M.B., 1962, p. 5839.

tion Economique et Sociale qui, tirant sa compétence d'un arrêté royal, fixe les prix indicatifs et les prix d'intervention.

Pour l'application du règlement n° 23 organisant le secteur des fruits et légumes, le Roi peut prendre les mesures nécessaires en vertu d'une délégation de pouvoir qui lui a été conférée d'une façon générale par la loi du 20 juillet 1962 (8) dans le secteur des produits de l'agriculture, de l'horticulture, de l'élevage et de la pêche maritime, afin de sauvegarder les intérêts des producteurs.

Le Grand-Duché de Luxembourg, lié à la Belgique par l'Union économique belgo-luxembourgeoise, a adopté une législation assez semblable à celle de la Belgique.

Un règlement grand-ducal, arrêté sur la base de la loi du 6 juin 1923 (9), a chargé l'Office des licences, agissant pour le compte de la Commission administrative belgo-luxembourgeoise, de percevoir les prélèvements et les taxes compensatoires, ainsi que d'opérer les restitutions instaurées à l'importation ou à l'exportation de certains produits, en application des règlements, décisions et directives communautaires (règlement grand-ducal du 28 juillet 1962 (10). Ce règlement grand-ducal a été abrogé et remplacé par le règlement grand-ducal du 17 août 1963 (11) qui en modifie certaines de ses dispositions, notamment en matière de restitution.

C'est un règlement grand-ducal du 18 juillet 1962 (12) pris sur la base de la même loi, celle du 6 juin 1923, qui a organisé le système des licences à l'importation et à l'exportation pour les produits tombant sous organisation de marché (délégation de pouvoir au ministre de l'Agriculture).

Dans le secteur des céréales, c'est le règlement grand-ducal du 8 août 1962 (13) qui désigne l'Office du blé comme organisme d'intervention et qui fixe les prix indicatifs, les prix d'intervention et les prix de seuil pour la campagne céréalière 1962-1963. Pour la campagne céréalière de 1963-1964, c'est le règlement grand-ducal du 8 août 1963 (14) qui a fixé les prix indicatifs, les prix d'intervention et les prix de seuil pour le froment, le seigle, le méteil et les céréales fourragères. Le Grand-Duc est habilité à exercer cette compétence par la loi du 30 juin 1961 qui l'autorise à prendre certaines mesures dérogatoires à des dispositions légales en matière économique. Cette

(8) M.B., 1962, p. 6218.
(9) La loi du 6-6-1923 sur l'importation, l'exportation et le transit des marchandises a été abrogée et remplacée par la loi du 5-8-63.
(10) Mémorial 1963, p. 766.
(11) Mémorial 1963, p. 766.
(12) Mémorial 1963, p. 606.
(13) Mémorial 1962, p. 819.
(14) Mémorial 1963, p. 664.

délégation de pouvoirs à l'exécutif qui n'était donnée par la loi de 1961 que pour un an est régulièrement renouvelé depuis, au début de chaque nouvelle année.

Aux Pays-Bas, la situation économique est très différente de celle des autres Etats membres, en sorte que l'application de la politique agricole commune présente des caractères spécifiques. La plupart des secteurs de la vie professionnelle, en effet, sont organisés en groupements professionnels de droit public. Ce sont d'une part les produktschappen, organisations verticales, qui lient par exemple toutes les entreprises qui s'occupent du commerce des peaux, du tannage, de la transformation des peaux, du commerce du cuir et du traitement du cuir dans l'industrie de la chaussure, dans la maroquinerie, etc. Ce sont, d'autre part, les hoofdbedrijschappen et les bedrijschappen, organisations horizontales, qui réglementent par exemple, soit le commerce de détail pris dans son ensemble, soit seulement le commerce de détail de la chaussure. Le champ d'activité d'un hoofdbedrijfschap est plus étendu (commerce de détail dans son ensemble par exemple), celui d'un bedrijfschap est plus limité (commerce de détail de la chaussure par exemple).

Ces organisations professionnelles (15) présentent des caractères particuliers qui permettent difficilement de les classer dans des catégories juridiques connues du droit français. Quoique contrôlés par les pouvoirs publics, ils possèdent un pouvoir réglementaire autonome assez étendu. Ces organismes existent non seulement dans le secteur industriel, mais aussi dans le secteur agricole, en particulier dans celui des céréales (Produktschap voor Granen, Zaden en Pulosuchten), celui du bétail et de la viande (Produktschap voor Vee en Vlees), celui de la volailles et des œufs (Produktschap voor Pluimvee en Eieren), des produits laitiers (Produktschap voor Zuivel), etc. Ce sont ces « produktschappen » qui ont été chargés par les autorités nationales de mettre en œuvre la politique agricole commune.

C'est ainsi, par exemple, que l'arrêté royal du 13 juin 1962 (Staatsblad 1962, n° 212), pris en vertu d'une délégation de pouvoir octroyée au pouvoir royal par la loi agricole (Landbouwet) organise

(15) L'organisation économique aux Pays-Bas est fondée sur les articles 152, 153 et 154 de la Constitution néerlandaise. Sur cette base a été votée la loi du 15 février 1950 qui organise l'économie nationale. D'une part, elle crée le Conseil Social et Economique et en détermine l'organisation et les pouvoirs. D'autre part, bien que n'instituant elle-même aucun organisme professionnel, elle détermine les conditions dans lesquelles de tels organismes peuvent être créés et la mesure dans laquelle ces organismes ont le droit d'élaborer des règlements moyennant un contrôle de l'autorité nationale.

Ce sont des lois ou des arrêtés royaux qui créent ces organismes dans chaque secteur économique.

des transferts de compétences aux produktschappen en matière de prélèvements pour leur calcul et leur perception.

Section III

Les avantages de la procédure exécutive pour la mise en œuvre du droit communautaire.

a) Tant pour des raisons fonctionnelles qu'en considération de la nature même du pouvoir exécutif, *la procédure exécutive semble bien adaptée à la mise en œuvre du droit communautaire dans l'ordre interne.*

Tout d'abord, elle est simple et rapide, et par là même très adaptée à des interventions économiques qui doivent être réalisées dans des délais très brefs pour être efficaces. Sa rapidité même et sa facilité de mise en œuvre permettent en outre d'assurer la synchronisation des mesures prises dans les divers Etats membres et d'éviter ainsi toute distorsion ou discrimination.

D'autre part, les Gouvernements exécutent mieux un droit qu'ils ont contribué à créer au sein du Conseil et dont ils connaissent les nécessités, les objectifs, les avantages et les limites.

Enfin, le pouvoir exécutif a pour mission spécifique d'exécuter les lois; il a donc l'habitude d'exercer une compétence limitée par des dispositions légales, en sorte qu'il ne sera en aucune façon gêné du fait que sa compétence sera liée dans une mesure plus ou moins grande par les dispositions communautaires qu'il a pour mission et pour obligation de rendre applicables dans l'ordre interne.

Toutefois, en cas de crise ministérielle ou de dissolution parlementaire, la mise en œuvre du droit communautaire par le pouvoir exécutif n'est pleinement satisfaisante que si elle est considérée comme une affaire courante dont l'expédition peut toujours être assurée par le Gouvernement démissionnaire. Sinon, elle risquerait d'être frappée de paralysie pendant toute la durée d'une crise qui peut être longue (16).

b) D'autre part, la procédure exécutive utilisée pour la mise en œuvre du droit communautaire n'est pas choquante, car elle ne dépouille pas les Parlements d'un pouvoir substantiel. En effet, l'exécution du droit communautaire est une fonction subordonnée; les

(16) Cette remarque n'est pas valable pour l'Allemagne, où le Gouvernement démissionnaire conserve la totalité de ses pouvoirs jusqu'à son remplacement par le nouveau Gouvernement.

possibilités de choix laissées aux Etats membres pour la mise en œuvre des dispositions communautaires sont, dans l'ensemble, limitées, quand elles ne sont pas complètement supprimées ou purement formelles. En sorte que, lorsque les Parlements sont dessaisis de la mise en œuvre du droit communautaire dans l'ordre interne, ils ne sont dépossédés que d'une compétence liée et formelle, peu compatible avec le rôle de conception qu'ils jouent habituellement dans la conduite des affaires nationales; il ne s'agit, en fait, que de substituer une procédure rapide et efficace à une procédure lente et inadaptée. C'est au stade de l'élaboration du droit communautaire, au moment où se posent les options importantes et où se dessinent les lignes générales de la politique économique, qu'en réalité les Parlements nationaux sont dans une large mesure privés de l'influence qu'ils sont en droit de vouloir exercer (17). L'existence du droit communautaire crée, certes, un problème pour les Parlements nationaux, mais ce problème se situe non pas au stade de l'exécution du droit communautaire mais au stade de son élaboration.

(17) Il convient cependant de souligner que les Parlements gardent toujours un contrôle indirect sur l'élaboration du droit communautaire, dans la mesure où ils contrôlent leurs Gouvernements et peuvent mettre en jeu la responsabilité de ces derniers.

CHAPITRE III

LA TENDANCE AU TRANSFERT DE LA COMPETENCE DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE, DU POUVOIR LEGISLATIF AU POUVOIR EXECUTIF

Dans la mesure où un Gouvernement n'a pas la compétence d'appliquer le droit communautaire, soit en vertu d'un pouvoir réglementaire autonome comme celui que possède le Gouvernement français en vertu de l'article 37 de la Constitution de 1958, soit en vertu d'une délégation de pouvoirs qui ne lui a pas été spécialement conférée pour l'application du droit communautaire (ex. : loi belge du 2 mai 1958 sur les douanes et accises), on constate qu'il tend cependant à exercer cette compétence, soit parce qu'il considère qu'il se trouve dans la même situation que s'il exécutait une loi nationale, soit en vertu de délégations de pouvoir du législatif qui lui sont consentis spécialement pour la mise en œuvre de certaines dispositions communautaires, soit enfin, au moyen de techniques juridiques spéciales à l'ordre juridique de l'Etat en cause.

Section I

Utilisation pour la mise en œuvre du droit communautaire du pouvoir réglementaire d'exécution des lois nationales.

La tâche spécifique du pouvoir exécutif est d'« exécuter » les lois nationales et de prendre à cet effet les actes réglementaires que

cette exécution requiert. Certains Gouvernements ont dès lors tendance à considérer que, pour la mise en œuvre des dispositions de droit communautaire de portée générale dont l'exécution exige l'intervention des autorités publiques nationales, ils se trouvent dans une situation analogue à celle qui caractérise l'exécution des lois nationales, et que le pouvoir dont ils disposent à cet égard leur permet de prendre, au même titre, par voie réglementaire, les mesures requises pour l'exécution des dispositions communautaires.

Ainsi, en Italie, le Gouvernement a pris, sous forme d'un décret du Président de la République en date du 22 septembre 1963 (1), au même titre que pour l'application d'une loi, les mesures d'application requises pour l'application de l'article 13 du règlement n° 17 de la C.E.E. Bien que ce décret établisse un pouvoir de contrainte, le Gouvernement italien n'a pas estimé nécessaire de recourir à la procédure législative. Se fondant en particulier sur l'article 5 du Traité C.E.E. et reconnaissant d'autre part aux règlements communautaires une valeur normative comparable à celle d'une loi nationale, il a estimé être habilité à prendre, par simple décret, les mesures nécessaires pour l'application sur le territoire national d'une disposition contenue dans un règlement de la C.E.E. (2).

En France, alors que pour la mise en œuvre des directives, on continue à utiliser les techniques juridiques nationales propres à la matière en cause avec des possibilités de délégation de pouvoir à l'exécutif, conformément à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement semble tenté d'« exécuter » les règlements, et aussi certaines décisions communautaires, par voie de décrets comme s'il s'agissait d'exécuter des lois nationales.

Cette technique d'application du droit communautaire peut d'ailleurs s'appuyer du point de vue juridique sur une tendance qui s'est manifestée au sein du Conseil d'Etat et qui est concrétisée par un avis du 20 mai 1964, selon lequel « le Gouvernement, lorsqu'il assure l'exécution des dispositions directement applicables des Traités et celle des règlements et décisions de la Communauté Economique Européenne et de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, ainsi que des décisions de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, étant dans la même situation que lorsqu'il applique une loi interne, il en résulte que les mesures d'application desdits actes sont normalement prises par voie réglementaire ».

C'est naturellement dans les domaines douanier et agricole que cette procédure est utilisée couramment.

(1) Gazz. Uff., 11-1-1964.
(2) Nicolas CATALANO, *Revue Droit et Affaires*, n° 33 du 9-3-1964.

Dans le domaine douanier, l'évolution en ce sens est particulièrement sensible. Il convient de rappeler à cet égard que les premiers décrets douaniers, pris en application de décisions communautaires, se référaient expressément dans leurs visas à l'article 8 du Code des douanes qui exige leur ratification par le Parlement. Une certaine tendance s'était manifestée très tôt dans l'Administration des Douanes pour considérer que l'intervention parlementaire, prévue par l'article 8 du Code des Douanes, n'était pas nécessaire, lorsque la compétence de l'Etat était complètement liée par la décision communautaire, mais cette position juridique n'avait pas reçu alors l'approbation du Conseil d'Etat. Depuis quelques mois (juin-juillet 1964), les décrets douaniers visent, non plus le Code des Douanes, mais la loi de ratification du Traité instituant la C.E.E., le décret de publication de ce Traité, certains articles du Traité et la décision communautaire mise en œuvre (3). D'autre part, sauf certains cas exceptionnels (comme le rapprochement avec les droits du T.E.C. des droits de douane appliqués à la Tunisie), ils ne sont plus ratifiés par le Parlement comme devraient l'être des décrets pris conformément à l'article 8 du Code des Douanes. Ce changement dans la procédure douanière peut difficilement s'expliquer, sans un changement dans la conception des techniques à utiliser pour l'application du droit communautaire. La mise en œuvre de ces mesures, par un décret simple, non ratifié, amène à penser que le Gouvernement français considère, en ce qui concerne leur exécution, ces décisions communautaires comme des actes de nature législative qui doivent être exécutés selon des procédures réglementaires.

Dans le domaine agricole, la mise en œuvre des règlements communautaires par décret, comme s'il s'agissait d'appliquer des lois nationales, est la procédure généralement utilisée. Dans le secteur des céréales, c'est le décret n° 62-858 du 27 juillet 1962 (J.O.R.F. du 28 juillet 1962, p. 7458) qui est le texte de base permettant l'application en France du règlement n° 19 du Conseil de la C.E.E. Ce décret prévoit, dans son article 1er, que l'O.N.I.C. (4) est chargée de mettre en œuvre « les mesures d'organisation du marché pour l'application des règlements communautaires ». L'article 3 déclare que les prix indicatifs, les prix d'intervention ainsi que les prix de seuil seront fixés par décret après avis du Conseil central de l'O.N.I.C. C'est l'O.N.I.C. qui calcule les prélèvements et les restitutions.

(3) Décret n° 64-979 du 18-9-1964, J.O.R.F., 20-9-1964. Décret n° 64-1024 du 30-9-1964, J.O.R.F., 30-9-1964. Décret n° 64-1097, du 31-9-1964, J.O.R.F., 1-11-1964.

(4) O.N.I.C. : Office National Interprofessionnel du blé créé par la loi du 15 août 1936.

Pour le secteur du riz, le décret n° 64-901 du 31 août 1964 (5) a fixé les prix indicatifs, d'intervention et de seuil du riz ainsi que les modalités de paiement et de stockage pour la campagne 1964-1965.

Pour les produits laitiers, le prix de seuil a été déterminé par le décret n° 64-1104 du 31 octobre 1964 (6) et le prix d'intervention pour le beurre par le décret n° 64-1103 du 31 octobre 1964 (7).

En ce qui concerne l'organisation du marché de la viande bovine, un décret n° 64-1102 du 31 octobre 1964 (8) a modifié les droits de douane sur les bovins.

A cette procédure généralement utilisée pour l'exécution des dispositions communautaires agricoles, il y a toutefois une exception : le décret n° 62-867 du 28 juillet 1962 (9) relatif au recouvrement des prélèvements et taxes compensatoires établis conformément aux règlements arrêtés par le Conseil de la C.E.E. L'article 1er de ce décret dispose que les prélèvements et taxes compensatoires établis conformément aux dispositions communautaires « sont recouvrés comme en matière de droits de douane, par l'administration des douanes et droits indirects » et que les dispositions de l'article 19 *ter* du Code des douanes leur sont applicables. Ce décret a été ratifié par le Parlement (10), eu égard au traitement de la matière à l'époque où ce décret a été arrêté.

*
**

Cette conception de l'exécution du droit communautaire appelle, du point de vue juridique, deux observations de portée générale.

D'une part, il faut noter que le rapprochement entre la loi nationale et la norme communautaire amorce une assimilation du droit communautaire à la loi nationale qui ne présente pas que des avantages dans la mesure où cette assimilation risque d'introduire une confusion dans la hiérarchie de ces normes et à compromettre la primauté qui doit être reconnue, dans l'ordre interne, aux dispositions communautaires, par rapport aux dispositions législatives nationales.

D'autre part, il semble douteux que cette technique juridique qui peut paraître légitime pour la mise en œuvre des règlements communautaires, parce qu'ils sont directement applicables dans l'ordre interne de tous les Etats membres et que par leur nature juridique ils sont comparables, sinon assimilables, aux lois nationales, puisse être utili-

(5) J.O.R.F., du 14 septembre 1964.
(6) J.O.R.F., du 4 novembre 1964.
(7) J.O.R.F., du 4 novembre 1964.
(8) J.O.R.F., du 4 novembre 1964.
(9) J.O.R.F., du 19 juillet 1962.
(10) Loi n° 64-458 du 28 mai 1964 ratifiant le décret n° 62-867, J.O.R.F., du 29 mai 1964.

sée, au même titre, pour l'exécution de décisions ou de directives communautaires qui ne sont pas directement applicables et dont le caractère peut difficilement se comparer à celui des actes de portée législative. Normalement, ces actes n'imposent d'obligations qu'aux seuls Etats membres destinataires, et n'ont de force exécutoire dans l'ordre interne que par le truchement des dispositions nationales qui les rendent applicables. Si, dans certains cas, le contenu d'une décision se rapproche de celui d'un règlement, et peut dans cette mesure justifier, jusqu'à un certain point, les mêmes procédures de mise en œuvre, cette technique juridique a l'inconvénient de conduire à une assimilation pure et simple, dans certains de leurs effets de deux types d'actes de nature et de portée très différentes.

Section II

Délégations de pouvoirs du législatif à l'exécutif pour l'exécution des obligations communautaires.

Si les Etats du Benelux accordent plutôt à leurs gouvernements respectifs des délégations de pouvoir générales, c'est-à-dire non spécifiquement destinées à la mise en œuvre du droit communautaire, en revanche, des délégations visant spécialement l'application des dispositions communautaires, sont fréquemment concédées aux organes exécutifs en Allemagne, en France et en Italie.

§ 1. — Délégations de pouvoir de ce type en droit allemand.

La loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne prévoit, dans son article 80, § 1er, des délégations de pouvoir du Législatif à l'Exécutif dans la mesure où le contenu, le but et l'étendue des habilitations sont nettement déterminés (11). C'est en se fondant juridiquement sur cette disposition que d'importantes délégations de pouvoir ont été conférées au Gouvernement en matière douanière et agricole.

En matière douanière la loi de ratification du Traité C.E.E. elle-même (12) avait conféré, sous certaines conditions, au Gouvernement

(11) Art. 80. — Loi fondamentale R.F.A. : « Le Gouvernement fédéral, un « ministre fédéral ou les Gouvernements des pays peuvent être habilités par une « loi à arrêter des règlements de droit (Rechtsverordnung). La loi devra déter- « miner le contenu, le but et l'étendue des habilitations ainsi données.
« Les règlements devront indiquer leur fondement juridique. »
(12) Loi du 27 juillet 1957, B.G.Bl, II, 1957, p. 753, cf. Annexe I.

fédéral le pouvoir d'appliquer les articles suivants du Traité : articles 14, 16, 17, alinéa 1er; 23, alinéa 2, et certaines dispositions des protocoles sur les huiles minérales et les bananes.

Ces délégations de pouvoir étaient subordonnées aux conditions suivantes :

— le Gouvernement fédéral devait, tout d'abord, obtenir l'accord du Bundestag avant de publier les « Rechtsverordnungen ». Mais un accord tacite était suffisant. Cet accord résultait du silence de l'Assemblée dans les trois semaines suivant le dépôt du projet de règlement;

— en second lieu, le Bundesrat n'avait pas, en principe, à donner son avis sur ces règlements. Toutefois, pendant 14 jours, il pouvait prendre position à l'égard de ces projets (loi du 27 juillet 1957, art. 3, parag. 2 et 3).

Le 14 juin 1961 une nouvelle loi douanière a été promulguée, qui abroge les dispositions de la loi du 27-7-1957 concernant les délégations de pouvoir au Gouvernement pour l'application des mesures communautaires, mais qui, dans son article 77, reprend à son compte, les compétences données au Gouvernement par la loi de ratification du 27-7-1957 et les élargit (13).

Le paragraphe 1er de cet article 77 donne en effet compétence au Gouvernement, avec l'accord du Bundestag, pour réduire, suspendre ou même augmenter les droits inscrits au tarif douanier jusqu'au triple de leur taux en raison de circonstances économiques. C'est ce paragraphe qui permet d'appliquer les mesures prises en vertu de l'article 103 du Traité C.E.E. L'accord du Bundestag ne peut être tacite. Le projet de règlement, après avoir été étudié par la Commission parlementaire compétente pendant un maximum de deux semaines, est mis à l'ordre du jour de la première séance du Bundestag qui statue (14). Il doit également être présenté pour avis au Bundesrat, cet avis laissant toutefois au Bundestag toute sa liberté de décision.

C'est cependant le paragraphe 3 de cet article qui est plus spécialement consacré à l'application des mesures communautaires. Le Gouvernement fédéral prend par « Rechtsverordnungen » les mesures nécessaires relatives à la diminution ou à la suspension, à l'importation comme à l'exportation, des droits de douane entre les Etats membres conformément aux articles 14, 16 et 17, § 1er (15) ainsi qu'au

(13) B.G.Bl, I, 1961, p. 758.

(14) Article 96 *a* du règlement intérieur du Bundestag.

(15) Si l'article 13, alinéa 2 du Traité instituant la C.E.E. n'est plus mentionné dans cette nouvelle loi douanière, c'est qu'il concerne les taxes d'effet équivalent.

§ 1er du protocole sur les huiles minérales. Il peut, d'autre part, procéder aux modifications nécessaires pour aligner le tarif douanier allemand sur le tarif douanier commun (art. 23 du Traité instituant la C.E.E. et § 1er du protocole sur les huiles minérales). C'est aussi par voie réglementaire que le Gouvernement fédéral applique le paragraphe 1er de l'article 133, les décisions d'accélération ainsi que les décisions prises par le Conseil de la C.E.E. conformément à l'article 28, et qu'il fixe des contingents tarifaires conformément au protocole concernant le contingent tarifaire pour les importations de bananes. Les règlements pris en vertu du § 3 de l'article 77 doivent être communiqués au Bundestag et au Bundesrat dès leur publication. Le Bundesrat peut, dans un délai de deux semaines, prendre position vis-à-vis du Bundestag. Le Bundestag est considéré comme ayant approuvé le règlement si, dans un délai de trois mois après sa publication, la « Rechtsverordnung » n'a pas été formellement abrogé par l'Assemblée. A l'accord préalable prévu dans le système du § 1er de l'article 77 a donc été substituée une approbation tacite du Parlement postérieure à la publication du règlement. Jusqu'à présent, le Parlement a toujours approuvé les « Rechtsverordnungen » du Gouvernement.

Cet article 77, § 3, a été modifié à quatre reprises successives, par les lois du 18 août 1962 (16), du 4 septembre 1962 (17), du 25 mars 1964 (18), et du 9 septembre 1964 (19).

La loi du 18 août 1962 approuve l'accord signé le 9 juillet 1961, qui crée une association entre la C.E.E. et la Grèce. L'article 2 de cette loi complète l'article 77, § 3, de la loi douanière du 14 juin 1961 en donnant au Gouvernement fédéral le pouvoir de modifier le tarif douanier dans la mesure où l'accord d'association avec la Grèce le nécessite, et dans la mesure où il serait nécessaire d'envisager la réalisation accélérée des objectifs de l'accord.

La loi du 4 septembre 1962 généralise les pouvoirs donnés au Gouvernement dans le cas particulier de l'accord avec la Grèce. Le Gouvernement est autorisé à modifier le tarif douanier dans la mesure où l'Allemagne y est obligée par des accords conclus conformément à l'article 111, § 2 et aux articles 113, 114 et 138 du Traité instituant la C.E.E.

La loi du 25 mars 1964 délègue enfin au Gouvernement le pouvoir de prendre les mesures nécessaires à l'application de la Conven-

Or les autorités allemandes considèrent que leur législation nationale ne comprend pas de droits pouvant être considérés comme des taxes d'effet équivalent.

(16) B.G.Bl, II, 1962, p. 1141.
(17) B.G.Bl, I, 1962, p. 605.
(18) B.G.Bl, I, 1964, p. 245.
(19) B.G.Bl, I, 1964, p. 805.

tion d'association avec les Etats africains, et la loi du 9 septembre 1964, celui de prendre les mesures qui s'imposent pour mettre en œuvre le règlement n° 14/64 du Conseil portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine et pour l'exécution de l'accord de la C.E.E. avec la Turquie.

En matière agricole par ailleurs, l'article 12 de la loi du 26 juillet 1962 portant application du règlement n° 19 (céréales), l'article 10 de la loi du 28 octobre 1964 portant application du règlement n° 13/64 (lait et produits laitiers), et l'article 7 de la loi du 13 août 1964 portant application du règlement n° 16/64 (riz), confèrent au Gouvernement fédéral le pouvoir de prendre, par règlement, les dispositions nécessaires en vue de l'application des règlements, des décisions et des directives du Conseil et de la Commission que le Conseil ou la Commission arrêtent dans le cadre de l'organisation du marché des céréales, des produits laitiers et du riz.

L'article 12 de la loi du 26 juillet 1962 prévoyait, toutefois, l'obligation pour le Gouvernement d'obtenir l'approbation du Bundestag et du Bundesrat avant d'arrêter les règlements nécessaires. Une loi du 29 juillet 1963 a supprimé la nécessité de l'accord du Bundestag, prévue à l'article 12, pour ne garder que celui du Bundesrat. De leur côté, les articles 7 de la loi du 13 août 1964 et 10 de la loi du 28 octobre 1964 ne prévoient que l'approbation préalable du Bundesrat.

§ 2. — Délégations de pouvoir de ce type en droit français.

L'article 38 de la Constitution de 1958 dispose :
« Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.
« Les ordonnances sont prises en Conseil de ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. »

Se basant sur cette disposition constitutionnelle, la loi n° 62-933 du 8 août 1962 (20) complémentaire de la loi d'orientation agricole n° 60-808 du 5 août 1960, a autorisé le Gouvernement à prendre toutes « les dispositions nécessaires, relevant normalement du domaine de la loi par voie d'ordonnances, conformément aux dispositions de l'arti-

(20) J.O.R.F., 1962, p. 7967.

cle 38 et après consultation des Commissions compétentes des Assemblées, afin d'assurer et de permettre l'application des décisions prises par la C.E.E. pour la mise en œuvre de la politique agricole commune » (art. 2, alinéa 1er).

Les ordonnances prévues pouvaient être prises jusqu'au 30 juin 1963 et devaient être déposées devant le Parlement pour ratification au plus tard dans les trois mois suivant leur promulgation.

Cette délégation de pouvoir, qui expirait le 30 juin 1963, n'a pas été renouvelée. La nécessité de prolonger une telle habilitation ne s'est sans doute pas fait sentir, car seule une ordonnance avait été prise en vertu de cette autorisation (modifications apportées au fonctionnement de l'O.N.I.C.).

Une loi de délégation de pouvoir (21) a été promulguée pour exécuter les directives communautaires concernant la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Cette loi autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance, avant le 1er janvier 1966, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, des mesures qui seraient normalement du domaine de la loi (22). Aucune disposition n'a été prise par le Gouvernement français en application de cette loi de délégation, sans doute en raison de la crise du 30 juin 1965 qui a diminué l'activité communautaire pendant près d'une année. Le Parlement français a voté une nouvelle loi de délégation de pouvoir pour les mêmes matières le 6 juillet 1966 (23). Les effets de cette loi doivent prendre fin le 19 janvier 1970. Aucune ordonnance n'a encore été prise en vertu de cette nouvelle délégation de pouvoir.

§ 3. — Délégations de pouvoir de ce type en droit italien.

La Constitution italienne, dans son article 76, prévoit en ces termes la possibilité de délégation du pouvoir législatif :
« L'exercice de la fonction législative ne peut être délégué au gou-
« vernement qu'avec détermination des principes et des critères de
« direction, et seulement pour un temps limité et pour des objectifs
« définis. »

(21) Loi n° 64-1231 du 14 décembre 1964 (J.O.R.F., 1964, p. 11146).

(22) *Loi n°* 64-1231, *article* 1er. — « Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances avant le 1er janvier 1966 dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures comprises normalement dans le domaine de la loi, nécessaires pour assurer les directives du Conseil de la C.E.E. en vue de réaliser progressivement la liberté d'établissement et de prestations de service à l'intérieur de cette Communauté en application du Traité de Rome. »

Article 2. — « Les projets de loi portant ratification des ordonnances prises en vertu de l'article 1er devront être déposées devant le Parlement avant le 1er avril 1966. »

(23) Loi n° 66-481 (J.O.R.F., 1966, p. 5781).

L'article 4 de la loi de ratification du 14 octobre 1957 (24), respectant les conditions énoncées à l'article 76 de la Constitution, a autorisé le Gouvernement à promulguer par décret ayant force de loi ordinaire jusqu'à la fin de la première étape de la période de transition en se conformant « aux principes généraux contenus dans le Traité C.E.E. », les règles propres :

i) « à assurer l'exécution des obligations prévues à l'article 11 du Traité instituant la C.E.E.... »;

ii) « à mettre en application les mesures prévues aux articles 37, 46, 70, 89, 91, 107, 108, 109, 115 et 226 du Traité instituant la C.E.E. »;

iii) « à mettre en application... les dispositions et les principes figurant aux articles 95, 96, 97, 98 du Traité instituant la C.E.E. ».

Le Gouvernement italien a largement usé, notamment en matière douanière, de cette délégation de pouvoir, qui, on l'a dit, conférait force de loi aux décrets qu'il prenait, sans aucun contrôle parlementaire soit avant leur promulgation, soit après. Cette délégation a pris fin à l'expiration de la première étape, soit le 31 décembre 1961.

En matière douanière, la loi n° 1527 du 20 décembre 1960 (25), valable jusqu'au 31 décembre 1961 et prorogée jusqu'au 31 décembre 1964 par la loi n° 6 du 26 janvier 1962 (26), puis jusqu'au 31 décembre 1966 par la loi n° 13 du 1er février 1965 (27), a donné délégation de pouvoir au Gouvernement pour prendre les mesures tarifaires nécessitées par les décisions d'accélération, et pour la mise en œuvre d'un tarif extérieur commun, en sorte qu'en ce domaine le Gouvernement italien possède encore de larges pouvoirs délégués malgré la fin de la délégation générale prévue par la loi de ratification. Toutefois, la loi n° 1527, au contraire de la loi du 14 octobre 1957, ne couvre pas les mesures nécessitées par l'application de l'article 11 du Traité instituant la C.E.E., si bien que pour ces matières, la procédure parlementaire est la seule légale. D'autre part, si les décrets pris par le Gouvernement en vertu de la loi du 14 octobre 1957 n'exigeaient aucune intervention parlementaire, les décrets pris en vertu de la loi du 20 décembre 1960 nécessitent l'avis préalable de la Commission parlementaire instituée par l'article 3 de la loi du 24 décembre 1949.

(24) Cf. Annexe I.
(25) G. Uff., du 22 décembre 1960, n° 30.
(26) G. Uff., du 5 février 1962, n° 32.
(27) G. Uff., du 15 février 1965, n° 49.

Une nouvelle loi de délégation générale, qui couvre la deuxième étape de la période transitoire (c'est-à-dire en principe jusqu'au 31 décembre 1965) a été adoptée le 13 juillet 1965 (28).

Elle élargit considérablement le domaine délégué; outre les délégations de pouvoirs concédés au Gouvernement par la loi du 14 octobre 1957 et qu'elle reprend, elle autorise ce dernier à prendre, par décrets ayant force de loi ordinaire, les mesures nécessaires pour exécuter les dispositions des articles du Traité concernant la politique agricole, la libre prestation de service, la liberté d'établissement, la libre circulation des capitaux, la liberté de la concurrence, la polilitique des transports et la politique sociale.

Par ailleurs, c'est aussi par décrets que seront exécutées les obligations résultant pour l'Etat italien des règlements, des directives et des décisions. Toutefois, le Gouvernement est tenu de prendre préalablement à toute mesure de sa part, l'avis d'une Commission parlementaire composée de quinze députés et de quinze sénateurs.

*
**

On n'aura pas manqué de noter que toutes les délégations, qui viennent d'être étudiées, sauf celle de la loi italienne de ratification du 14 octobre 1957, comportent un contrôle parlementaire.

Ce contrôle peut avoir lieu antérieurement ou postérieurement à la promulgation de l'acte gouvernemental. Il peut être assuré par le Parlement lui-même ou par des Commissions parlementaires.

En Allemagne, c'est le Parlement qui exerce lui-même ce contrôle. La loi de ratification allemande du 27 juillet 1957 exigeait l'accord du Bundestag avant la publication des règlements; mais cet accord pouvait résulter du silence de l'Assemblée, dans les trois semaines qui suivaient le dépôt du projet de règlement. La nouvelle loi douanière du 14 juin 1961 exige, pour sa part, un accord exprès du Bundestag avant la publication des règlements pris conformément à l'article 77, § 1er, mais pour ceux pris conformément à l'article 77, § 3 et qui concernent plus spécialement l'application du droit communautaire, la loi y substitue une approbation postérieure à la publication du « Rechtsverordnung » et résultant de la non-abrogation expresse du règlement par le Bundestag dans les trois mois qui suivent sa publication. En matière agricole la législation en vigueur exige l'approbation préalable du Bundesrat.

En Italie, c'est une Commission parlementaire qui doit obligatoirement être consultée avant la publication d'un décret pris confor-

(28) G. Uff., du 28 juillet 1965, n° 187.

mément aux lois du 20 décembre 1960, du 26 janvier 1962, du 13 février 1965, ainsi que du 13 juillet 1965.

En France, la loi du 8 août 1962 cumule les deux contrôles, la consultation d'une Commission parlementaire avant la publication expresse de l'ordonnance, celle du Parlement après sa publication. Quant à la loi du 14 décembre 1964, elle ne prévoit que la nécessité d'une ratification *a posteriori* des ordonnances par le Parlement.

Ces contrôles, si variés soient-ils, ne semblent cependant pas tellement efficaces. En effet, l'avis des Commissions parlementaires ne lie pas les Gouvernements, et d'autre part il ne semble s'être présenté aucun cas où les Parlements se soient opposés à un décret gouvernemental pris en vertu de ces délégations de pouvoir. On peut d'ailleurs douter de l'opportunité même d'un contrôle parlementaire dans cette hypothèse, puisque les Parlements ont délégué aux Gouvernements non une parcelle de leur pouvoir souverain, mais une fonction subordonnée, celle de l'exécution du droit communautaire pour laquelle la compétence gouvernementale est liée.

Enfin, il convient de remarquer qu'au fur et à mesure du développement du droit communautaire, ces délégations de pouvoir se multiplient et tendent à accorder aux Gouvernements des compétences élargies. La nouvelle loi de délégation italienne illustre bien cette tendance : elle augmente considérablement les compétences déléguées au Gouvernement italien par les lois précédentes.

Section III

Procédés spécifiques à un ordre juridique étatique utilisés pour soustraire la mise en œuvre du droit communautaire à la compétence parlementaire.

En dehors des techniques générales qui viennent d'être étudiées et dont le but est de pallier les inconvénients d'une intervention parlementaire au stade de l'exécution du droit communautaire, on peut citer, à titre de procédés spécifiques, le recours par le Gouvernement italien à la procédure d'urgence prévue par l'article 77 de la Constitution italienne, et à certaines mesures administratives provisoires.

§ 1. — Procédure d'urgence (article 77 de la Constitution italienne).

L'article 77 de la Constitution italienne dispose :
« Le Gouvernement ne peut, sans délégation des Chambres, prendre « des décrets ayant valeur de loi ordinaire. Lorsque, dans des cas « extraordinaires de nécessité et d'urgence, le Gouvernement adopte, « sous sa responsabilité, des mesures provisoires ayant force de loi, « il doit, le jour même, les présenter pour conversion aux Chambres « qui, même si elles sont dissoutes, sont convoquées à cet effet et se « réunissent dans les cinq jours.
« Les décrets perdent toute efficacité dès leur date d'origine s'ils ne « sont pas convertis en loi dans les soixante jours suivant leur « publication... »

Cette procédure, particulière à l'Italie, a été utilisée à plusieurs reprises par le Gouvernement italien pour l'exécution de certaines dispositions douanières pour lesquelles le Gouvernement italien n'a pas de délégation de pouvoir (29), et pour la mise en œuvre de la politique agricole commune. Tel est le cas du décret loi n° 955 (30) du 30 juillet 1962 qui a défini le régime applicable aux prélèvements et aux restitutions institués par les règlements agricoles : n° 19 (céréales), n° 20 (viande porcine), n^{os} 21 et 22 (œufs et volailles). L'article 1er de ce décret suspend la perception de tous droits de douane sur les produits visés aux règlements en cause. Puis l'article 2 donne compétence au ministre des Finances pour fixer le taux des prélèvements conformément aux dispositions communautaires; cet article prévoit également la publicité de ces taux par voie d'affichage et de publication à la Gazette officielle sous forme d'avis. Le ministère des Finances, par arrêté pris en accord avec les ministres du Budget, du Trésor, de l'Agriculture et du Commerce, détermine la liste des produits pouvant bénéficier d'une restitution à l'exportation.

Ces dispositions ont été modifiées pour certains produits du secteur de la viande de porc par le décret-loi n° 1181 du 11 septembre 1963 (31).

(29) Décret-loi n° 989 du 23 octobre 1964 (G. Uff., du 27 octobre 1964), pris pour l'application de la décision du Conseil du 8 mai 1964 concernant la fixation du Tarif Douanier Commun pour le pétrole et les huiles minérales annexées à la liste G. Ce dernier n'a pas encore été « converti » en loi.

(30) Décret-loi n° 955 du 30 juillet 1962, Gazz. Uff., du 30 juillet 1962, n° 1191 « converti » en la loi n° 31432 du 28 septembre 1962.

(31) Gazz. Uff., 12 septembre 1963, n° 241, converti en loi du 30 novembre 1963, n° 1463.

Enfin, pour la mise en œuvre du régime des prélèvements dans les secteurs du lait, des produits laitiers, de la viande bovine et du riz, le Président de la République a pris le décret-loi n° 1351 du 23 décembre 1964 (32).

§ 2. — Mesures administratives provisoires (33).

Si le procédé d'exécution du droit communautaire étudié ci-dessus repose sur un fondement juridique, on ne peut en dire autant de l'exécution en Italie des décisions communautaires prises en exécution de l'article 10 du Traité C.E.E.

La délégation de pouvoir du Législatif à l'Exécutif prévue par la loi du 14 octobre 1957 et dont la durée de validité est expirée depuis le 1er janvier 1962, n'a été renouvelée que le 13 juillet 1965, de telle sorte que le Gouvernement aurait dû normalement, pendant cet intervalle de temps, avoir recours à la procédure parlementaire, seule légale chaque fois que des mesures nationales s'imposent pour la mise en œuvre de l'article 10 du Traité C.E.E. Malheureusement, cette procédure est trop longue pour la matière en cause; aussi le Gouvernement a-t-il vécu d'expédients : le ministre des Finances prenait les dispositions nationales nécessaires « à titre provisoire » par circulaires administratives, en attendant que le vote de la loi intervenue finalement le 13 juillet 1965 permette de régulariser cette situation.

*
**

Le rapide examen des diverses procédures utilisées pour la mise en œuvre du droit communautaire auquel il vient d'être procédé permet tout d'abord de constater que tous les Etats membres n'appliquent pas les mêmes techniques juridiques pour exécuter leurs obligations.

(32) Gazz. Uff., du 23-12-1964, n° 318.

(33) Il arrive aussi qu'en France des circulaires administratives mettent en œuvre provisoirement certaines dispositions communautaires en attendant les mesures d'ordre législatif ou réglementaire qui doivent être arrêtées. On peut citer comme exemple l'application du règlement n° 38/64 du Conseil : la circulaire n° 382 du 16 juillet 1964, adressée aux Préfets par le ministre de l'Intérieur a déterminé les nouvelles conditions de séjour des ressortissants des Etats membres de la C.E.E. en France permettant de respecter les dispositions de ce règlement.

Il est précisé que cette circulaire est de nature à sauvegarder les droits des ressortissants des pays du Marché commun en attendant les ajustements législatifs et réglementaires qui interviendront ultérieurement. A la différence de ce qui se passe en Italie, cette pratique n'a pas pour but d'échapper au fonctionnement normal des procédures nationales en vigueur, mais constitue seulement une mesure de mise en œuvre du droit communautaire préalable à la mise en œuvre régulière des procédures applicables.

Certains Etats, comme la France, emploient la procédure exécutive plus largement que d'autres, comme la République fédérale ou l'Italie.

Il en résulte des disparités de solution qui peuvent avoir des répercussions importantes pour l'application des dispositions communautaires.

Ce sont tout d'abord nécessairement des différences dans les délais d'exécution et une absence de coordination et de synchronisation qui peuvent entraîner des discriminations entre Etats membres incompatibles avec les principes du marché commun, voire un ralentissement général du rythme de réalisation des objectifs communautaires. Il serait assez facile de distinguer les Etats membres à exécution lente de ceux à exécution rapide, selon la procédure (législative ou exécutive), qu'ils utilisent respectivement pour l'exécution de leurs obligations communautaires.

Certaines situations juridiques, particulières à quelques Etats membres, constituent, d'autre part, des causes importantes de retards supplémentaires pour l'exécution de ces obligations. Ainsi le recours aux mécanismes Benelux implique un délai minimum de trois mois pour la mise en œuvre d'une disposition douanière de la C.E.E. en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas.

Cette disparité de procédure soulève, d'autre part, le problème de la place respective des diverses mesures nationales d'exécution d'une même disposition communautaire dans la hiérarchie des normes juridiques nationales de chacun des Etats membres. Selon la procédure utilisée, la valeur juridique respective des mesures d'application et les possibilités de recours ouverts dans l'ordre interne seront différentes d'un Etat à l'autre. Dans tous les Etats membres, les recours contre les actes du pouvoir exécutif sont plus nombreux et plus efficaces que ceux qui peuvent être éventuellement ouverts contre des lois.

En définitive il faut reconnaître que, d'une façon générale, tant pour des motifs pratiques de rapidité d'exécution, que pour des raisons de nature organique, les Parlements nationaux ne sont pas adaptés à une mise en œuvre satisfaisante des dispositions du droit communautaire dont l'applicabilité dans l'ordre interne est subordonnée à une intervention des pouvoirs publics des Etats membres.

Il semble donc permis de considérer que, dans toute la mesure du possible, la fonction d'exécution du droit communautaire devrait être assurée par le pouvoir exécutif. La nécessité d'une telle attribution de compétence aux gouvernements se voit d'ailleurs confirmée par l'évolution spontanée que l'on peut constater en ce sens dans la plupart des Etats membres.

Si cette attribution de compétence au pouvoir exécutif peut sans doute se concevoir, aussi bien par l'octroi de délégations de pouvoir, que par l'utilisation du pouvoir réglementaire d'exécution des lois nationales, il semble toutefois, qu'à l'heure actuelle, le procédé des délégations de pouvoir soit le plus simple. En effet, le pouvoir réglementaire d'exécution des lois nationales ne paraît en principe pouvoir être utilisé que pour la mise en œuvre des dispositions de droit communautaire directement applicables. D'autre part, il risque de créer une assimilation fâcheuse entre la loi nationale et le règlement communautaire à un stade de développement de l'ordre communautaire où il apparaît nécessaire de mettre l'accent sur la spécificité du droit communautaire.

En revanche, le recours aux délégations de pouvoir met en relief l'autonomie du droit communautaire. D'autre part, il permet des solutions nuancées, c'est-à-dire adaptées à la nature de la matière en cause et pouvant aller de l'absence complète de contrôle parlementaire *a posteriori* jusqu'à l'obligation de la « conversion » ultérieure de l'acte réglementaire en loi. Enfin, les différents Etats membres utilisent déjà fréquemment cette technique juridique pour régler des problèmes de compétence interne, en sorte qu'aucune difficulté constitutionnelle, légale ou coutumière, ne peut s'opposer dans aucun Etat membre au développement de cette procédure.

Le bref exposé des divers procédés utilisés pour soustraire, d'une manière croissante, la mise en œuvre du droit communautaire à la compétence parlementaire, illustre à suffisance la conscience que les Etats membres et les Parlements eux-mêmes ont de l'inadaptation de cette procédure et de la nécessité de transférer au pouvoir exécutif la compétence d'exécution du droit communautaire.

Cependant, lorsqu'ils consentent des délégations de pouvoir au gouvernement pour la simple exécution du droit communautaire, les parlements nationaux persistent souvent à appliquer à ces délégations la somme des précautions utilisées traditionnellement pour se protéger contre son exercice abusif par le pouvoir exécutif. Les indispensables délégations de pouvoir s'opèrent par des lois successives, souvent temporaires, de portée toujours limitée, et imposent généralement des contrôles parlementaires plus formels qu'efficaces.

Or, dès lors que l'on se tient dans les limites de l'exécution du droit communautaire, il semble permis de penser que le transfert de pouvoir du Législatif à l'Exécutif devrait être reconnu comme le mécanisme normal et le plus approprié au résultat souhaité. Il ne s'agit pas, en effet, d'un transfert réel de pouvoir, mais bien uniquement du choix d'un circuit plus court et plus adéquat, à la place d'un circuit long et inadapté.

Enfin, la nécessité d'un transfert de compétences au pouvoir exécutif pour l'exécution du droit communautaire, ne doit pas être appréciée selon les critères et les principes du droit public national traditionnel. Il a une justification, une portée et un caractère différents.

S'il est exact que le système institutionnel résultant du Traité instituant la C.E.E. comporte un certain dessaisissement des parlements nationaux, on a déjà eu l'occasion de souligner que c'est au stade, non de son exécution mais de son élaboration, qu'il se situe.

Dès lors, les choses étant ce qu'elles sont, et réserve faite du problème de la démocratisation du pouvoir de décision au sein de la Communauté, il serait souhaitable que les pouvoirs publics des Etats membres abandonnent les solutions complexes, morcelées, disparates qu'ils utilisent actuellement et mettent en place un système simple, efficace et si possible coordonné de délégation au pouvoir exécutif qui permette l'exécution elle aussi simple, efficace, et coordonnée du droit communautaire par les Etats membres.

Conclusion

Au terme de cette étude, on est inévitablement amené à constater que l'insertion du droit communautaire dans l'ordre interne des différents Etats membres n'est pas encore réalisée d'une manière entièrement satisfaisante. La primauté du droit communautaire, primauté nécessaire, garantie de son efficacité et de son existence même, n'est pas reconnue sans réserve dans tous les Etats membres, que ce soit sur un plan théorique ou seulement pratique. L'unité du droit communautaire est menacée par des interprétations nationales divergentes dans la mesure où l'article 177 n'est pas toujours appliqué correctement. La rapidité indispensable à la mise en œuvre correcte par les Etats membres des mesures économiques arrêtées par la C.E.E. est souvent gênée par des techniques d'exécution lourdes et inadaptées. Les manquements des Etats membres aux obligations qui découlent pour eux des dispositions du Traité ou du droit dérivé, s'ils sont sanctionnés sur le plan communautaire, ne le sont très souvent pas sur le plan national. Enfin, dans certains Etats, la légalité même de l'ordre communautaire, dans son ensemble, est remise en cause.

Et pourtant, on a vu qu'il n'existe dans aucun Etat membre de cause juridique déterminante, susceptible d'empêcher une insertion harmonieuse de l'ordre communautaire dans l'ordre interne. C'est ainsi, par exemple, que si certaines Constitutions des Etats membres affirment expressément la primauté du droit international, primauté qui doit s'appliquer, *a fortiori*, au droit communautaire, d'autres, muettes sur ce point, contiennent des dispositions (1) qui pourraient être interprétées de façon à servir de base juridique solide à la légalité de l'ordre communautaire et à la prééminence de son droit.

Par ailleurs, le système juridique interne de tous les Etats membres permet des délégations de pouvoir du législatif à l'exécutif, ce

(1) Art. 11 de la Constitution italienne, article 24 de la loi fondamentale d'Allemagne, voir *infra*, p. 125.

qui constitue la solution la plus appropriée pour une exécution satisfaisante du droit communautaire.

Ainsi, pour admettre la légalité de l'ordre communautaire et la primauté de son droit, ainsi que pour permettre son exécution rapide en droit interne, prémisses indispensables à un bon fonctionnement des mécanismes communautaires, on peut affirmer sans grande hésitation qu'aucune modification constitutionnelle n'est nécessaire dans aucun Etat membre.

Ce qui ne veut pas dire toutefois que, dans certains cas, l'harmonisation des constitutions ou des législations nationales ne faciliterait la solution des problèmes qui ont été relevés au cours des pages qui précèdent. Les auteurs du Traité eux-mêmes en étaient conscients, et d'ailleurs tout un chapitre du Traité est consacré au rapprochement des législations. En fait, les obstacles qui s'opposent à l'insertion harmonieuse de l'ordre communautaire dans l'ordre interne des Etats membres sont au nombre de trois : une mauvaise information des nécessités du système communautaire, le poids de traditions juridiques solidement établies, et enfin des résistances politiques et sociologiques.

Que les juges et les administrations nationales chargés d'appliquer le droit communautaire ne soient pas pleinement informés de toutes ces exigences, cela ne fait aucun doute (2). Il n'est qu'à examiner les jugements rendus par les tribunaux nationaux pour s'en convaincre. Si un ministre, chargé d'appliquer un règlement communautaire, en reprend les dispositions dans un acte national, par exemple un arrêté ministériel (3), c'est simplement parce qu'il n'a pas réalisé la nature exacte de cette norme nouvelle. Toutefois, il semble que cette cause de disharmonie ne soit pas très inquiétante; à longue échéance, elle s'effacera d'elle-même; avec le temps, les magistrats et les administrations s'accoutumeront à ces formes nouvelles et en comprendront chaque jour davantage les implications. Les Institutions communautaires consacrent d'ailleurs d'importants moyens à cette information des milieux intéressés et en tout premier lieu des tribunaux et des administrations.

Le poids des traditions juridiques est plus lourd à soulever. Les systèmes juridiques nationaux élaborés au cours des siècles sont imprégnés, à des degrés divers, il est vrai, de doctrines de nos jours souvent contestées. Tel est le cas du principe de l'intangibilité de la loi qui sert de base à la formation des magistrats français et qui explique leur gêne à assurer le respect de la primauté du droit communautaire. Bien plus grave encore le dualisme classique, poussé jusqu'à

(2) Cf. Annexe II, La publicité du droit communautaire et le J.O.C.E.
(3) *Infra*, p. 77.

ses conséquences extrêmes, qui règne encore sans conteste, aussi bien dans les milieux juridiques que parmi les juges et les administrations italiens. Pour vaincre ces traditions, le moyen le plus approprié serait sans doute d'affirmer, dans le Traité, les principes essentiels qui sont à la base d'une insertion correcte du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux, comme celui de la primauté du droit communautaire.

Quelles que soient, toutefois, les difficultés qui viennent d'être évoquées, il n'en reste pas moins que c'est sur le plan politique que les réticences à l'égard des conséquences inéluctables du système communautaire sont les plus graves.

Les Etats qui composent la Communauté sont naturellement jaloux de leur souveraineté et de leur indépendance. Or, ce que leur propose la Communauté Economique Européenne, c'est un abandon de plus en plus poussé des compétences étatiques au profit d'Institutions communautaires, c'est en définitive le passage d'une juxtaposition d'Etats liés par des intérêts réciproques à une fédération d'Etats unis dans un destin commun. On comprend que cette vision puisse donner le vertige. D'autant que, sur le plan politique comme ailleurs, le dynamisme communautaire, pour assurer le fonctionnement plus harmonieux et plus équilibré des Institutions, exige une marche en avant toujours plus accélérée. Il n'est donc pas étonnant que le système communautaire, à son stade actuel d'évolution, ait profondément déséquilibré les institutions nationales; les Parlements en sont les victimes indiscutables. Ils ne sont pas associés directement à l'élaboration des normes communautaires; et même indirectement leurs moyens d'intervention sont faibles et limités. Par ailleurs, au stade de l'exécution dans l'ordre interne des normes communautaires, même s'ils demeurent compétents, ils ne gardent qu'une compétence liée, peu compatible avec leur prestige et leur mission dans la nation.

Les Gouvernements, par contre, jouent un rôle décisif, au sein du Conseil des ministres, dans la formation des mesures communautaires, en sorte que, même dans l'hypothèse où les dispositions communautaires arrêtées sont directement applicables aux particuliers par les administrations et les juges nationaux, ils ont eu leur mot à dire. Leur rôle, leur place n'en sont pas affectés, si l'on veut bien considérer qu'en outre ce sont eux qui, très souvent, lorsque cela est nécessaire, « exécutent » dans l'ordre interne le droit communautaire.

La solution de ce déséquilibre institutionnel ne peut être trouvée sur le plan national par l'association des Parlements nationaux à l'élaboration des normes communautaires. C'est sur le plan communautaire que la solution doit être recherchée, peut-être par le renforcement des pouvoirs du Parlement européen et sa transformation en

une véritable Assemblée législative, élue au suffrage universel. Les Parlements nationaux sont conscients de ce que c'est une issue possible. A plusieurs reprises, notamment en Italie, aux Pays-Bas et en Allemagne, ils ont réclamé cette réforme. Mais il faut bien reconnaître que ce serait un nouveau pas dans le sens du fédéralisme et de l'abandon des attributs de la souveraineté nationale. Là est bien en tout état de cause le cœur du problème. Pour que la compénétration de l'ordre juridique communautaire et des différents ordres juridiques nationaux s'effectuent d'une façon équilibrée et satisfaisante, il faut, avant tout, une volonté politique claire qui sache où elle va et qui admette les conséquences de ce qu'elle entreprend.

S'il est sans doute présomptueux, dans les moments présents, d'affirmer que tel est le cas, il ne semble pourtant pas erroné de penser que de crises en crises, d'approximations en approximations, la réalité politique de la Communauté, dans ses implications les plus diverses, fait l'objet d'une prise de conscience de plus en plus nette, qui autorise à plus ou moins court terme des progrès substantiels dans les domaines qui ont fait l'objet de cette étude.

Vu,
Le Président de la thèse :
P. REUTER.

Vu,
Le Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris :
G. VEDEL.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris :
J. ROCHE.

ANNEXE I

Les lois approuvant le Traité de Rome ou autorisant sa ratification.

I

BELGIQUE

Loi d'approbation du Traité de Rome du 22 décembre 1957.

BAUDOIN, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, SALUT.

Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce qui suit :

ARTICLE PREMIER.

1° Traité instituant la Communauté Economique Européenne et les actes annexes ;

2° Traité instituant la Communauté Européenne de l'Energie atomique (Euratom) et les actes annexes ;

3° Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés Européennes,

signés à Rome, le 25 mars 1957 ;

4° Protocole sur le Statut de la Cour de Justice de la Communauté Economique Européenne ;

5° Protocole sur le Statut de la Cour de Justice de la Communauté Européenne de l'Energie atomique ;

6° Protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté Economique Européenne ;

7° Protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté Européenne de l'Energie atomique,

signés à Bruxelles, le 17 avril 1957.

ARTICLE 2.

Le Gouvernement présentera chaque année aux Chambres législatives un rapport concernant la mise en œuvre et l'application de ces Traités et des actes annexes.

Promulguons la présente loi, ordonnons qu'elle soit revêtue du sceau de l'Etat et publiée par le « Moniteur Belge ».

Donné à Bruxelles, le 2 décembre 1957.

II

ALLEMAGNE

Loi portant ratification des traités du 25 mars 1957 instituant la Communauté Economique Européenne et la Communauté Européenne de l'énergie atomique.

L'Assemblée Fédérale, d'accord avec le Conseil Fédéral, a arrêté la loi suivante :

ARTICLE PREMIER.

Sont ratifiés les Traités signés à Rome le 25 mars 1957, instituant la Communauté Economique Européenne et la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, leurs Annexes et les Protocoles annexes, ainsi que la Convention sur les Institutions communes aux Communautés Européennes, y compris les Protocoles signés à Bruxelles le 17 avril 1957 et concernant le statut de la Cour de Justice de la Communauté Economique Européenne, les privilèges et immunités de la Communauté Economique Européenne, le statut de la Cour de Justice de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, les privilèges et immunités de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique. Les Traités, leurs Annexes, leurs Protocoles annexes et la Convention sont publiés ci-après.

ARTICLE 2.

Le Gouvernement Fédéral a l'obligation d'informer constamment l'Assemblée fédérale et le Conseil Fédéral des développements survenant au sein du Conseil de la Communauté Economique Européenne et du Conseil de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique. Dans la mesure où un acte de l'un de ces Conseils nécessite la promulgation de lois internes allemandes ou crée des règles juridiques directement applicables dans la République Fédérale d'Allemagne, l'information en sera normalement donnée avant que le Conseil n'ait statué à ce sujet

ARTICLE 3.

1) Le Gouvernement Fédéral est autorisé à mettre en application, d'accord avec l'Assemblée Fédérale, les Traités instituant la Communauté Economique Européenne et la Communauté Européenne de l'Energie Atomique.

1. en modifiant par décret les dispositions relatives à la perception des taxes, en particulier en ce qui concerne le tarif douanier et la liste douanière des exportations en vertu des dispositions du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, dans la mesure où la République Fédérale d'Allemagne :

   a) doit abolir les droits de douane en vigueur entre les Etats membres, conformément aux articles 14, 16 et 17, alinéa 1er du présent Traité et aux dispositions du numéro 1 du Protocole relatif aux huiles minérales et à certains produits d'huile minérale ;

   b) doit adapter les tarifs douaniers à un tarif extérieur commun, conformément à l'article 23 du présent Traité et aux dispositions du numéro 1 du Protocole relatifs aux huiles minérales et à certains produits d'huile minérale ;

   c) doit abolir les tarifs douaniers applicables aux importations des pays extra-européens et des territoires nationaux extra-européens entretenant des relations particulières avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas ;

   d) a le droit de fixer les contingents douaniers conformément au Protocole relatif aux contingents douaniers en ce qui concerne l'importation des bananes ;

   e) doit abolir, aux termes de l'article 13, alinéa 2 du présent Traité, dans ses rapports avec les Etats membres les textes ayant le même effet que les droits d'entrée.

2. en modifiant par décret les tarifs douaniers en vertu des dispositions du Traité instituant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, dans la mesure où la République Fédérale d'Allemagne :

   a) doit abolir les droits de douane en ce qui concerne les produits destinés à l'importation et à l'exportation, conformément à l'article 93, alinéa 1er du présent Traité ;

   b) doit établir et appliquer un tarif extérieur commun conformément à l'article 94 *a* du présent Traité ;

   c) doit établir et appliquer un tarif extérieur commun conformément à l'article 94 *b* du présent Traité, lorsque le tarif extérieur commun n'est pas supérieur au triple du tarif douanier pratiqué au 1er janvier 1957.

2) L'approbation par l'Assemblée Fédérale d'un décret visé à l'alinéa 1er, n'est pas requise si l'Assemblée Fédérale n'a pas pris de décision pour ou contre cette approbation dans les trois semaines à dater de la réception d'un projet de décret transmis par le Gouvernement Fédéral et dont l'urgence lui a été signalée.

3) Les décrets visés à l'alinéa 1er et 2 n'ont pas besoin d'être approuvés par le Conseil Fédéral. Pendant quatorze jours, le Conseil Fédéral a la possibilité de prendre position à l'égard des projets desdits décrets.

Article 4.

1) La présente loi sera également applicable au Pays de Berlin dans la mesure où le Pays de Berlin décide de son application. Les décrets réglementaires pris en vertu de la présente loi seront applicables au

Pays de Berlin aux termes de l'article 14 de la troisième loi du 4 janvier 1952 portant dispositions transitoires (Bundesgesetzblatt I, p. 1).

2) La présente loi s'appliquera à la Sarre dès la fin de la période transitoire, conformément à l'article 3 du Traité sur la Sarre (Bundesgesetzblatt II, p. 1587). Les dispositions de l'article 16 de la loi sur l'intégration de la Sarre du 23 décembre 1956 (Bundesgesetzblatt I, p. 1011) ne sont pas modifiés par la présente.

ARTICLE 5.

1) La présente loi entre en vigueur le jour suivant sa publication.

2) Les instruments de ratification ne doivent être déposés qu'après ratification des traités mentionnés par les Parlements des autres Etats signataires.

3) La date de l'entrée en vigueur du Traité instituant la Communauté Economique Européenne selon son article 247, celle du Traité instituant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique selon son article 224 et celle de la Convention selon son article 7, doivent être publiées par le Bundesgesetzblatt.

La loi ci-dessus est promulguée par la présente. Bonn, le 27 juillet 1957.

III

FRANCE

Loi du 2 août 1957
autorisant le Président de la République à ratifier :

1° LE TRAITE INSTITUANT UNE COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE ET SES ANNEXES ;

2° LE TRAITE INSTITUANT LA COMMUNAUTE EUROPEENNE DE L'ENERGIE ATOMIQUE ;

3° LA CONVENTION RELATIVE A CERTAINES INSTITUTIONS COMMUNES AUX COMMUNAUTES EUROPEENNES,

signés à Rome le 25 mars 1957.

Après avis de l'Assemblée de l'Union française,

L'Assemblée nationale et le Conseil de la République ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER.

Le Président de la République est autorisé à ratifier :

1° Le traité instituant la Communauté économique européenne et ses annexes ;

2° Le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ;

3° La convention relative à certaines institutions communes aux communautés européennes,

signés à Rome le 25 mars 1957 et dont les textes sont annexés à la présente loi.

ARTICLE 2.

Le Gouvernement devra présenter annuellement au Parlement en vue de son approbation un compte rendu de l'application du traité de Communauté économique européenne et des mesures économiques, fiscales et sociales intervenues dans la communauté, en exposant les mesures qu'il a prises ou qu'il entend prendre pour faciliter l'adaptation des activités nationales aux nouvelles conditions du marché.

ARTICLE 3.

Le Gouvernement devra déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale, avant la présentation du budget de l'exercice 1958, un ou plusieurs projets de loi-cadre définissant un ensemble de mesures permettant à la France d'entrer dans les meilleures conditions dans le Marché Commun.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 2 août 1957.

IV

ITALIE

Loi du 14 octobre 1957

ARTICLE PREMIER.

Le Président de la République est autorisé à ratifier les accords internationaux ci-après signés à Rome, le 25 mars 1957 :

a) Traité instituant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique et ses annexes ;

b) Traité instituant la Communauté Economique Européenne et ses annexes ;

c) Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés Européennes.

ARTICLE 2.

Les accords visés à l'article précédent recevront pleine et entière exécution à dater du jour de leur entrée en vigueur conformément aux dispositions respectives des articles 224, 227 et 7 des accords visés sous les lettres *a*), *b*) et *c*) de l'article premier.

ARTICLE 3.

Les membres italiens de l'Assemblée prévue aux articles 137 et 138 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne et aux articles 107 et 108 du Traité instituant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ainsi que la section 1 *a* de la Convention relatives

à certaines institutions communes aux Communautés Européennes, sont choisis par la Chambre des Députés et le Sénat de la République, au nombre de 18 par chacune de ces Chambres parmi ceux qui les composent.

ARTICLE 4.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la deuxième étape de la période transitoire déterminée par l'article 8 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, le Gouvernement est autorisé à promulguer par décrets ayant force de loi ordinaire et conformément aux principes généraux contenus dans les Traités instituant la Communauté Economique Européenne et la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, les règles propres :

a) à assurer l'exécution des obligations prévues à l'article 11 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne ainsi que celles prévues au chapitre IX du Traité instituant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

b) à mettre en application les mesures prévues aux articles 37, 46, 70, 89, 91, 107, 108, 109, 115 et 226 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne dans les limites et les cas prévus par lesdits articles ;

c) à mettre en application, corrélativement avec la réalisation progressive de l'Union douanière prévue au chapitre 1[er] du Titre I de la seconde partie du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, les dispositions et les principes figurant aux articles 95, 96, 97 et 98 dudit Traité, en vue de parvenir à la normalisation des conditions de concurrence entre les producteurs des Pays membres de la Communauté ;

d) à accorder, en harmonie avec les dispositions combinées des articles 85 et 88 du Traité instituant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique les dérogations prévues à l'article 85, alinéa 3 dudit Traité.

ARTICLE 5.

(Dispositions budgétaires italiennes internes.)

ARTICLE 6.

La présente loi entrera en vigueur le lendemain du jour de sa publication à la Gazetta Ufficiale.

La présente loi, munie du sceau de l'Etat, sera publiée au Recueil Officiel des lois et décrets de la République italienne. Il appartient à quiconque cela incombe,
de l'observer et de la faire observer comme loi de l'Etat.

Loi du 13 mars 1958.

ARTICLE PREMIER.

Le Président de la République est autorisé à ratifier les accords ci-après signés à Bruxelles le 17 avril 1957 :

a) protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté Economique Européenne ;

b) protocole sur le statut de la Cour de Justice de la Communauté Economique Européenne ;

c) protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

d) protocole sur le statut de la Cour de Justice de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique.

ARTICLE 2.

A dater du jour de l'entrée en vigueur des Traités instituant la Communauté Economique Européenne et la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, les accords visés ci-dessus recevront pleine et entière exécution.

ARTICLE 3.

En vue d'assurer l'application des articles : 150 du Traité instituant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, 21 du protocole concernant la Cour de Justice annexé audit Traité, 177 du Traité instituant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, les organismes compétents de la juridiction ordinaire et spéciale prendront une ordonnance en vertu de laquelle, en se référant aux termes et aux motifs de l'instance dans laquelle a été soulevé le problème, ils décideront de transmettre sans délai les actes de la procédure à la Cour de Justice et tiendront leur décision en suspens.

La Chancellerie devra transmettre sur papier libre à la Chancellerie de la Cour de Justice copie de l'ordonnance visée ci-dessus et faisant l'objet de la transmission, en même temps que les actes de la procédure relatifs à l'instance — et ce, par lettre recommandée avec accusé de réception.

La présente loi, portant le sceau de l'Etat sera publiée au Recueil officiel des lois et décrets de la République italienne. Il appartient à quiconque cela incombe, de l'observer et de la faire observer comme loi de l'Etat.

V

LUXEMBOURG

Loi du 30 novembre 1957.

Nous CHARLOTTE, par la grâce de Dieu, Grande Duchesse de Luxembourg, Duchesse de Nassau, etc., etc., etc. ;

Notre Conseil d'Etat entendu ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 26 novembre 1957, prise dans les conditions des articles 37, al. 2, 49 *bis* et 114, al. 5, de la Constitution ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 26 novembre 1957 et celle du Conseil d'Etat du 29 du même mois portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

ARTICLE UNIQUE.

Sont approuvés :

1° Le Traité instituant la Communauté Economique Européenne et ses annexes ;

2° Le Protocole sur les Statuts de la Banque Européenne d'Investissement ;

3° Le Protocole relatif au commerce intérieur allemand ;

4° Le Protocole relatif à certaines dispositions intéressant la France ;

5° Le Protocole concernant l'Italie ;

6° Le Protocole concernant le Grand-Duché de Luxembourg ;

7° Le Protocole relatif aux marchandises originaires et en provenance de certains pays et bénéficiant d'un régime particulier à l'importation dans un des Etats membres ;

8° Le Protocole relatif au régime à appliquer aux produits relevant de la C.E.C.A. à l'égard de l'Algérie et des départements d'Outre-Mer de la République française ;

9° Le Protocole concernant les huiles minérales et certains de leurs dérivés ;

10° Le Protocole relatif à l'application du Traité instituant la Communauté Economique Européenne aux parties non européennes du Royaume des Pays-Bas ;

11° La Convention d'Application relative à l'Association des Pays et territoires d'Outre-Mer à la Communauté et ses Annexes ;

12° Le Protocole concernant le contingent tarifaire pour les importations de bananes ;

13° Le Protocole concernant le contingent tarifaire pour les importations de café vert ;
Signés à Rome, le 25 mars 1957 ;

14° Le Protocole sur le Statut de la Cour de Justice de la Communauté Economique Européenne ;

15° Le Protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté Economique Européenne ;

Signés à Bruxelles, le 17 avril 1957.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

Château de Fischbach, le 30 novembre 1957.

VI

PAYS-BAS

Loi du 5 décembre 1957 portant approbation du traité instituant la Communauté Economique Européenne ainsi que ses annexes, protocoles et conventions.

Nous, JULIANA, par la grâce de Dieu, Reine des Pays-Bas, Princesse d'Orange-Nassau, etc., etc., etc.

A tous ceux qui verront les présentes ou les entendront lire, salut !

Et faisons savoir :

Qu'ayant pris en considération que le Traité instituant la Communauté économique européenne, signé pour Nous à Rome le 25 mars 1957, avec les Annexes qui en font partie, signées le 25 mars 1957 à Rome, et les Protocoles qui en font également partie, signés le 17 avril 1957 à Bruxelles, et la Convention avec annexes et Protocoles qui en fait également partie, signée le 25 mars 1957 à Rome, exige, en vertu de l'article 60, alinéa 2, de la Constitution, l'approbation des Etats Généraux avant de pouvoir être ratifié ;

Qu'après avoir entendu le Conseil d'Etat, et d'un commun accord avec les Etats Généraux, Nous avons approuvé et entendu, ainsi que Nous approuvons et entendons par les présentes :

ARTICLE PREMIER.

Le Traité instituant la Communauté économique européenne conclu le 25 mars 1957 à Rome, entre le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République française, la République italienne et le Grand-Duché de Luxembourg, avec les Annexes en faisant partie, et dont les textes néerlandais et français ont été publiés dans le Tractatenblad (Journal des traités), 1957, numéros 91 et 74, est approuvé pour les Pays-Bas et la Nouvelle-Guinée néerlandaise.

ARTICLE 2.

Le Protocole annexe au Traité mentionné dans l'article 1^er^, concernant les statuts de la Banque européenne d'investissements, signé à Rome le 25 mars 1957 ;

Le Protocole annexe au Traité mentionné dans l'article 1^er^, concernant le commerce intérieur allemand et les problèmes connexes, signé à Rome le 25 mars 1957 ;

Le Protocole annexe au Traité mentionné dans l'article 1^er^, concernant quelques dispositions ayant un intérêt pour la France, signé à Rome le 25 mars 1957 ;

Le Protocole annexe au Traité mentionné dans l'article 1^er^, concernant l'Italie, signé à Rome le 25 mars 1957 ;

Le Protocole annexe au Traité mentionné dans l'article 1er, concernant le Grand-Duché de Luxembourg, signé à Rome le 25 mars 1957 ;

Le Protocole annexe au Traité mentionné dans l'article 1er, concernant les marchandises originaires et en provenance de certains pays et bénéficiant d'un régime particulier à l'importation dans un des Etats membres, signé à Rome le 25 mars 1957 ;

Le Protocole annexe au Traité mentionné dans l'article 1er, concernant le régime à appliquer aux produits relevant de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, à l'égard de l'Algérie et des départements d'outre-mer de la République française, signé à Rome le 25 mars 1957 ;

Le Protocole annexe au Traité mentionné dans l'article 1er, concernant les huiles minérales et quelques-uns de leurs dérivés, signé à Rome le 25 mars 1957, et

Le Protocole annexe au Traité mentionné dans l'article 1er, concernant l'application du Traité instituant la Communauté économique européenne aux parties non européennes du Royaume des Pays-Bas ;

et dont les textes néerlandais et français ont été publiés dans le Tractatenblad (Journal des traités), 1957, numéros 91 et 74, sont approuvés pour les Pays-Bas et la Nouvelle-Guinée néerlandaise.

ARTICLE 3.

Le Protocole annexé au Traité mentionné dans l'article 1er, sur le Statut de la Cour de Justice de la Communauté économique européenne, signé à Bruxelles le 17 avril 1957, et

Le Protocole annexé au Traité mentionné dans l'article 1er, sur les privilèges et immunités de la Communauté économique européenne, signé à Bruxelles le 17 avril 1957, et

Le Protocole annexé au Traité mentionné dans l'article 1er, sur les privilèges et immunités de la Communauté économique européenne, et dont les textes néerlandais et français ont été publiés dans le Tractatenblad (Journal des traités), 1957, numéros 94 et 95, sont approuvés pour les Pays-Bas et la Nouvelle-Guinée néerlandaise.

ARTICLE 4.

La Convention d'application annexé au Traité mentionné dans l'article 1er, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer avec la Communauté, avec annexes, signée à Rome le 25 mars 1957 ;

Le Protocole annexé à ladite Convention, concernant le contingent tarifaire pour les importations de bananes, signé à Rome le 25 mars 1957, et

Le Protocole annexé à ladite Convention, concernant le contingent tarifaire pour les importations de café vert, signé à Rome le 25 mars 1957, sont approuvés pour les Pays-Bas et la Nouvelle-Guinée néerlandaise, les textes néerlandais et français de cette Convention avec annexes et de ces Protocoles ayant été publiés dans le Tractatenblad (Journal des traités), 1957, numéros 91 et 74.

ARTICLE 5.

Nous prendrons soin qu'un rapport soit présenté tous les ans aux Etats Généraux sur l'exécution et l'application du traité visé par l'arti-

cle 1er, et de la convention visée à l'article 4, rapport qui fera ressortir spécialement jusqu'à quel point les institutions de la Communauté et les Etats membres, ainsi que Nos Ministres, feront droit à la nécessité d'une extension continue des possibilités d'emploi aux Pays-Bas, découlant de la densité et la forte augmentation de la population.

ARTICLE 6.

Si, pour l'exécution du traité visé par l'article 1er et de la convention visée à l'article 4, des conventions ultérieures étaient conclues, celles-ci seraient soumises à l'approbation des Etats Généraux.

ARTICLE 7.

La présente loi entrera en vigueur le jour suivant la date d'aujourd'hui.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit publiée au Journal officiel et que tous les Départements ministériels, Autorités, Collèges et Fonctionnaires intéressés tiennent la main à son exécution scrupuleuse.

Donnée au Palais Soestdijk, le 5 décembre 1957.

Loi du 5 décembre 1957, portant approbation de la convention concernant certaines institutions communes aux Communautés Européennes.

Nous, JULIANA, par la grâce de Dieu, Reine des Pays-Bas, Princesse d'Orange-Nassau, etc., etc., etc.

A tous ceux qui liront ou entendront lire les présentes, salut !

Et faisons savoir :

Qu'ayant pris en considération que la Convention signée pour Nous à Rome le 25 mars 1957, concernant certaines institutions communes aux Communautés européennes, exige, en vertu de l'article 60, alinéa 2 de la Constitution, l'approbation des Etats Généraux, avant de pouvoir être ratifiée ;

Qu'après avoir entendu le Conseil d'Etat, et de commun accord avec les Etats Généraux, Nous avons approuvé, ainsi que Nous approuvons et entendons par les présentes :

ARTICLE PREMIER.

La Convention conclue le 25 mars 1957 à Rome, concernant certaines institutions communes aux Communautés européennes, entre le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République française, la République italienne et le Grand-Duché de Luxembourg, et dont les textes néerlandais et français ont été publiés dans le Tractatenblad (Journal des traités), 1957, numéros 93 et 76, est approuvée pour les Pays-Bas et la Nouvelle-Guinée néerlandaise.

ARTICLE 2.

Cette loi entrera en vigueur le jour suivant la date d'aujourd'hui.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit publiée au Journal officiel et que tous les Départements ministériels, Autorités, Collèges et Fonctionnaires intéressés tiennent la main à son exécution scrupuleuse.

Donnée au Palais Soestdijk, le 5 décembre 1957.

ANNEXE II

La publicité du droit communautaire et le journal officiel des Communautés Européennes (J.O.C.E.)

Comme toutes les autres branches du droit, le droit communautaire doit recevoir une publicité adéquate pour être opposable et produire ses effets.

Cette publicité est d'une nature différente suivant la catégorie dont relève l'acte communautaire en cause.

Le Traité C.E.E. constitue évidemment une source très particulière du droit communautaire. Conformément aux dispositions internes des six Etats membres il a été publié dans les Journaux officiels de ces différents pays. La Constitution française dans son article 55, la Constitution néerlandaise dans son article 65 et la Constitution luxembourgeoise dans son nouvel article 37 font de la publicité des Traités une condition de leur opposabilité dans l'ordre interne. En Italie et en Allemagne, c'est parce que les Traités ont été ratifiés par une loi qu'ils suivent le sort de cette loi et doivent être publiés comme elle. En Belgique enfin, la publicité des Traités est exigée, non par un texte, mais par une coutume constante.

L'article 191 du Traité instituant la C.E.E. prévoit expressément la publication des règlements au *J.O.C.E.* Il stipule que ces derniers entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou à défaut le vingtième jour suivant leur publication. En vertu de cet article, la publication au *Journal officiel* des Communautés européennes suffit pour rendre les règlements opposables aux ressortissants des six Etats membres.

En France, le Décret n° 53-192 du 14 mars 1953 (Dalloz 1953, p. 94) confirme que la publication au *Journal officiel* de la République française n'est pas nécessaire pour rendre opposable aux individus des règlements émanant d'une organisation internationale « lorsque ces règlements sont intégralement publiés dans le Bulletin Officiel de cette organisation, offerts au public et lorsque cette publication suffit en vertu des dispositions expresses d'une convention engageant la France à rendre ces règlements opposables aux particuliers ». On ne peut pas

citer de textes dans les autres Etats membres comparables à ce décret. Toutefois, le principe que la publication des textes communautaires au *Journal officiel* des Communautés européennes suffit, n'a jamais été contesté.

L'article 191 du Traité C.E.E. prévoit au contraire que les décisions et les directives sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet par cette notification. Toutefois, il est d'usage de les publier pour information au *J.O.C.E.* Bien qu'aucune disposition du Traité ne concerne la publication des avis et des recommandations, ces actes sont évidemment notifiés à leurs destinataires. Dans certains cas, ils sont également publiés au *J.O.C.E.*

Si l'on ajoute aux développements qui précèdent que le *J.O.C.E.* contient en outre les recours devant la Cour de Justice et les arrêts rendus par cette dernière, les procès-verbaux des séances du Parlement européen, les actes résultant du fonctionnement du F.E.D.O.M., etc., on aura une idée de l'importance pratique que revêt une diffusion satisfaisante du *Journal officiel* des Communautés européennes.

Or, à l'heure actuelle, l'efficacité de celle-ci peut apparaître contestable.

En effet, d'après les chiffres connus, le *Journal officiel* des Communautés européennes aurait un tirage moyen de 18.200 numéros, se répartissant comme suit :

J.O. des Communautés européennes en français	7.750 numéros
J.O. des Communautés européennes en allemand	5.450 numéros
J.O. des Communautés européennes en italien	2.350 numéros
J.O. des Communautés européennes en néerlandais	2.650 numéros
	18.200 numéros

Le *Journal officiel* des Communautés européennes est distribué gratuitement aux services de la Communauté, à la presse et aux ambassades :

J.O.C.E. en français	2.000 numéros
J.O.C.E. en allemand	1.250 numéros
J.O.C.E. en italien	950 numéros
J.O.C.E. en néerlandais	850 numéros
	5.050 numéros

Les abonnements se répartissent entre les quatre langues de la façon suivante :

J.O.C.E. en français	4.200 numéros
J.O.C.E. en allemand	3.600 numéros
J.O.C.E. en italien	1.100 numéros
J.O.C.E. en néerlandais	1.200 numéros

Seule une partie des abonnés est connue des services de publication du *Journal officiel des Communautés européennes,* car pour certains pays, notamment la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas, c'est l'Administration des Postes ou celle des Journaux officiels qui assure la collection des abonnements et la diffusion du *Journal officiel des Communautés européennes.*

Les abonnés semblent être :

— Des organisations professionnelles tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté ;

— Des services publics et des bibliothèques en majeure partie à l'intérieur de la Communauté ;

— De grosses firmes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté (notamment en Grande-Bretagne et dans le Commonwealth) ;

— Des avocats et des publications juridiques essentiellement à l'intérieur de la Communauté ;

— Des particuliers à fonctions non précisées.

La vente au numéro est effectuée soit par le Service de publication du *Journal officiel des Communautés européennes* à Luxembourg, soit par les services nationaux de publication officielles. Les chiffres relatifs à la vente au numéro sont estimatifs, car la demande est très irrégulière. Les Journaux officiels contenant des textes de base ou des avis de concours sont les plus demandés. La répartition entre les quatre langues des numéros vendus séparément est approximativement :

J.O.C.E. en français	1.500
J.O.C.E. en allemand	500
J.O.C.E. en italien	200
J.O.C.E. en néerlandais	300
	2.500 exemplaires.

Si l'on déduit du chiffre représentant le tirage global du *Journal officiel des Communautés européennes,* celui correspondant au nombre des Journaux officiels des Communautés européennes distribués gratuitement aux services de la Communauté, aux Ambassades et à la presse, il reste environ 13.150 exemplaires desquels il conviendrait encore de soustraire, si on le connaissait exactement, le nombre de numéros vendus à des services ou à des individus résidant hors de la Communauté. En tout état de cause, c'est environ 13.000 exemplaires seulement qui sont répartis sur une population communautaire de quelque 172 millions d'habitants

Il n'est dès lors pas étonnant que les gouvernements des Etats membres croient nécessaire de compléter la publicité des textes communautaires résultant de leur publication au *J.O.C.E.*

Dans certains pays, certains éléments du droit communautaire sont publiés pour information dans les Journaux officiels. Les taux des prélèvements agricoles, des restitutions et des primes paraissent presque journellement sous forme d'avis au *Journal officiel de la République française,* au *Moniteur belge,* à la *Gazetta Ufficiale italienne.*

En Allemagne, le Bundesgesetzblatt publiait tous les règlements communautaires pour information dans sa seconde partie destinée à la publication des actes internationaux. Cette publication a cessé en 1964 (1)... Mais depuis quelques mois le Bundesgesetzblatt publie un sommaire du Journal officiel des Communautés européennes avec les références des textes communautaires.

(1) Un avis du Bundesgesetzblatt (volume II, 1964, p. 96) a informé ses lecteurs de la cessation de cette pratique.

En France, les premiers règlements agricoles de base (règlements n°• 19, 20, 21, 22, 23) avaient été publiés au *Journal officiel de la République française* pour information sous forme d'avis. Cette initiative n'a pas été renouvelée pour les règlements agricoles ultérieurs.

En Belgique, depuis quelques mois, un sommaire du Journal officiel des Communautés européennes paraît au Moniteur belge sous la rubrique des avis du Ministère de la Justice.

S'il paraît très utile que les taux de prélèvements, restitutions et primes qui sont fréquemment modifiés soient portés largement à la connaissance des ressortissants des Etats membres, et publiés dans les différents journaux officiels nationaux, on peut se demander si la publication nationale des règlements est souhaitable. Elle risque de créer une confusion, et de porter à croire qu'une publicité nationale est nécessaire pour les rendre opposable dans les Etats membres.

Par contre, l'initiative belge et allemande semble heureuse : par ce biais les intéressés peuvent savoir dans quel Journal officiel des Communautés européennes se trouvent publiés les actes communautaires qui les intéressent.

De toute façon, il paraît souhaitable que des efforts soient faits pour assurer une meilleure diffusion du *J.O.C.E.* par une amélioration des services de vente, et peut-être aussi par une présentation améliorée des numéros (redistribution des textes en plusieurs parties, numéros spéciaux...). C'est une condition essentielle d'une meilleure connaissance du droit communautaire et par conséquent de son heureuse insertion dans l'ordre juridique des Etats membres.

ANNEXE III

Les ordres étatiques complexes et l'exécution du droit communautaire par des actes législatifs ou administratifs nationaux.

Parmi les Six Etats membres de la Communauté, seule la France a une situation juridique simple. Les Cinq autres Etats membres possèdent des structures juridiques plus complexes, d'ailleurs différentes les unes des autres, mais ayant toutes des incidences sur la façon dont le droit communautaire peut s'insérer dans leur ordre interne.

L'Allemagne est un Etat fédéral.

L'Italie connaît un régime particulier avec les « régions » qui constituent chez elle des organismes autonomes jouissant des pouvoirs particuliers.

Enfin, il ne faut pas oublier que la Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas constituent un ensemble économique à deux degrés.

La Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg ont formé, dès 1921 (1) une union économique étroite : l'union économique belgo-luxembourgeoise (U.E.B.L.) ; par la suite, l'U.E.B.L. s'est unie aux Pays-Bas pour former tout d'abord une union douanière (Convention de Londres du 5 septembre 1944) qui s'est élargie ensuite en une union économique (Traité de La Haye, 3 février 1958), communément appelée Benelux.

Les problèmes particuliers posés par la mise en œuvre du droit communautaire étant différents suivant la situation juridique envisagée (fédéralisme - régions autonomes ou union économique), il convient de les étudier séparément dans quatre paragraphes consacrés respectivement à l'Allemagne, à l'Italie, au Benelux et à l'U.E.B.L.

§ 1. République fédérale d'Allemagne.

Comme on l'a déjà dit, l'Allemagne est un Etat fédéral, en sorte que les compétences sont réparties entre le Bund et les Länder. Si les mesu-

(1) Convention du 25 juillet 1921, complétée et modifiée par la Convention du 23 mai 1935 et par celle du 29 janvier 1963.

res d'application du droit communautaire sont de la compétence des Länder, faudra-t-il que chaque Land prenne pour son propre compte l'acte national nécessaire pour exécuter l'obligation communautaire ? Cette solution présenterait sur le plan pratique des inconvénients certains ; les délais nécessaires à la mise en œuvre des dispositions communautaires seraient allongés, d'autant plus que sur le plan national de nombreuses délégations de pouvoirs sont attribuées au Gouvernement. Par ailleurs, on risquerait des divergences dans les solutions adoptées.

Le problème ne s'est pas encore posé concrètement en Allemagne, car la compétence des Länder est assez limitée dans les domaines entrant dans le champ d'application du Traité. Toutefois, la question risque d'être soulevée prochainement à l'occasion, en particulier, de l'application de décisions ou de directives sur le droit d'établissement ou en matière de formation professionnelle.

Deux théories sont en présence :

Aux termes de la première, c'est aux Länder de prendre les mesures nécessaires à l'application de décisions ou de directives communautaires dont la matière entre dans leur compétence. Cette obligation des Länder n'existe d'ailleurs que vis-à-vis du Bund qui, de son côté, peut exiger l'adoption des mesures nécessaires en vertu du principe du « loyalisme fédéral », dont l'application est fréquemment contrôlée par la Cour Constitutionnelle.

La seconde théorie considère que le transfert de compétences effectué par le Bund en faveur de la C.E.E. (art. 24 de la loi fondamentale de la R.F. d'Allemagne) n'a pas eu d'effets seulement dans les rapports entre le Bund et la C.E.E., mais aussi entre le Bund et les Länder ; les compétences internes ont été modifiées et seul le Bund a désormais compétence pour appliquer les dispositions communautaires.

Du point de vue communautaire, cette seconde théorie, si elle pouvait être sérieusement défendue, présenterait des avantages certains en ce qui concerne l'efficacité et l'uniformité des mesures nationales d'application du droit communautaire.

§ 2. L'Italie.

La Constitution italienne prévoit l'instauration, par des lois constitutionnelles, de « régions » à statut spécial (art. 116 de la Constitution italienne) (2) et par des lois d'Etat de « régions » à statut normal (art. 117 de la Constitution italienne) (3).

(2) Art. 116 de la Constitution italienne. — « A la Sicile, à la Sardaigne, au Trentin-Haut Adige, au Frioul Vénétie Julienne et au Val d'Aoste sont attribuées des formes et des conditions particulières d'autonomie selon des statuts spéciaux adoptés par des lois constitutionnelles. »

(3) Art. 117 de la Constitution italienne. — « La région fixe pour les matières suivantes des règles législatives dans les limites des principes fondamentaux fixés par les lois de l'Etat, à condition que ces mêmes règles ne soient pas en opposition avec l'intérêt national et avec celui d'autres régions :

Organisation des offices et des organismes administratifs dépendant de la région ;

Circonscriptions communales ;

Police locale, urbaine et rurale ;

Si les cinq provinces énumérées à l'article 116 de la Constitution italienne (Sardaigne, Sicile, Vallée d'Aoste, Trentin-Haut Adige, Frioul-Vénétie-Julienne) ont été effectivement érigées en régions ayant un « statut propre », aucune autre province italienne n'a encore été érigée en « Région normale ». Conformément aux dispositions de l'article 117 de la Constitution italienne, les cinq régions à statut spécial ne jouissent en aucune façon de la personnalité internationale, mais bénéficient de compétences plus ou moins étendues qui leur permettent d'arrêter des normes de nature législative dans un certain nombre de domaines (exemple : éducation, police locale, agriculture, chasse et pêche, etc.). Ces compétences sont, soit exclusives, soit concurrentes de celles de l'Etat.

En ce qui concerne l'application du droit communautaire, certaines conséquences résultent nécessairement de ce double caractère.

Les régions n'ayant pas la personnalité internationale, c'est donc sur le seul Etat italien que repose la responsabilité internationale de l'exécution du droit communautaire. Par contre, les « régions » doivent respecter dans les normes qu'ils édictent, les dispositions des traités internationaux signés par l'Italie, et donc celles du Traité instituant la C.E.E. Certains statuts comme ceux de la Vallée d'Aoste, du Trentin-Haut Adige et de la Sardaigne prévoient d'ailleurs expressément cette obligation pour les régions ; par contre, celui de la Sicile est muet sur ce point.

Toutefois, la Cour Constitutionnelle italienne, dans un arrêt du 4 avril 1963, a considéré que cette obligation se déduit implicitement de la nature même des régions et a annulé une loi d'aide à la construction navale votée par le Parlement régional de Sicile, sans avoir mis l'Etat en mesure de consulter préalablement la Commission de la C.E.E., conformément aux articles 92 et 93 du Traité instituant la C.E.E. La sanction d'une loi prise par un parlement régional sans tenir compte des dispositions communautaires est donc son annulation par la Cour Constitutionnelle italienne.

L'autonomie des régions italiennes, pour sa part, pose, en ce qui concerne l'application du droit communautaire, des problèmes comparables à ceux qui ont été étudiés précédemment pour la République

Foires et marchés ;
Bienfaisance publique et assistance sanitaire et hospitalière ;
Instruction artisanale et professionnelle et assistance scolaire ;
Musées et bibliothèques d'organismes locaux ;
Urbanisme ;
Tourisme et industrie hôtelière ;
Tramways et lignes automobiles d'intérêt régional ;
Routes, aqueducs et travaux publics d'intérêt régional ;
Navigation et prêts lacustres ;
Eaux minérales et thermales ;
Mines et tourbières ;
Chasse ;
Pêche dans les eaux intérieures ;
Agriculture et forêts ;
Artisanat ;
Autres matières prévues par les lois constitutionnelles.
Les lois de la République peuvent déléguer à la région, le pouvoir de prendre des dispositions pour leur réalisation. »

Fédérale d'Allemagne : si les mesures d'application du droit communautaire sont de la compétence des régions, faudra-t-il que chaque région compétente prenne pour son propre compte l'acte nécessaire à l'exécution de l'obligation communautaire ? Comme en Allemagne, cette éventualité ne s'est pas encore rencontrée dans la réalité. Mais, comme en Allemagne aussi, cela ne saurait tarder. Si l'on fait jouer normalement les règles constitutionnelles italiennes, il n'est pas douteux que ce soit aux régions de prendre les mesures qui s'imposent. On a vu les inconvénients pratiques d'un tel système : longueur de la mise en œuvre du droit communautaire, diversité possible des solutions adoptées dans un même Etat... La doctrine italienne ne s'est pas encore penchée sur ce problème.

§ 3. Le Benelux.

L'union économique belgo-luxembourgeoise et les Pays-Bas constituent une union économique dont les institutions sont appelées à intervenir dans la mise en œuvre du droit communautaire.

C'est dans le domaine des douanes que cette intervention est surtout sensible et qu'elle comporte des incidences particulièrement importantes. Ainsi, les mesures que les Etats membres doivent prendre pour exécuter l'obligation qui leur incombe d'éliminer les droits de douane intra-communautaires, à s'aligner sur le tarif douanier commun ou d'appliquer une décision du Conseil de la C.E.E. modifiant le tarif douanier commun, font l'objet d'un Protocole qui est préparé par la Commission douanière et fiscale du Benelux. Il est approuvé par le Comité des Ministres du Benelux, puis signé par les représentants des trois pays.

Suit une procédure nationale d'approbation :

— aux Pays-Bas, le Protocole est déposé devant les Etats Généraux, qui doivent l'approuver. Le système le plus courant est celui de l'approbation tacite qui résulte du silence du Parlement pendant le mois qui suit le dépôt du Protocole. Toutefois, l'approbation expresse par une loi est toujours possible. Le Protocole est rendu applicable aux Pays-Bas par arrêté royal en vertu des compétences que la Reine détient de la loi du 23 juin 1960.

— en Belgique, l'approbation du Parlement est également nécessaire pour rendre le Protocole applicable. Toutefois, les chambres belges ne connaissent pas le système de l'approbation tacite, et les délais de la procédure parlementaire sont longs. Aussi, en vertu de la loi du 2 mai 1958, le Roi prend-il par arrêté royal les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre le Protocole sans attendre sa ratification. Cet arrêté royal est, lui aussi, déposé devant les Chambres pour être approuvé. Les protocoles et les arrêtés royaux sont ratifiés en bloc par le Parlement belge, alors que souvent ils ne sont déjà plus en vigueur (cf. à titre d'exemple la loi belge du 26 juillet 1936, MB du 12 septembre 1963, qui approuve sept protocoles Benelux et huit arrêtés royaux, pris en 1962).

— au Grand-Duché de Luxembourg, les arrêtés royaux belges s'appliquent automatiquement, après avoir été publiés au Mémorial luxembourgeois (art. 4 de la Convention du 25 juillet 1921 ; art. 6 de l'arrêté grand-ducal du 24 avril 1922). Quant aux protocoles,

ils doivent être approuvés par le Parlement luxembourgeois. Toutefois, seuls le protocole du 25 juillet 1958 et le protocole additionnel du 22 décembre 1958 ont été approuvés expressément par la loi du 28 décembre 1959 (Mémorial du 28 décembre 1959). Depuis lors, le Gouvernement luxembourgeois se contente de publier au Mémorial la loi belge approuvant les protocoles et les arrêtés royaux, sous forme de règlement ministériel (exemple : règlement ministériel du 26 novembre 1962 qui publie la loi belge du 13 février 1962, Mémorial 1962, p. 1123 ; règlement ministériel du 15 mai 1962 qui publie la loi belge du 26 mars 1962, Mémorial 1962, p. 169).

Ces procédures sont longues. Aussi, pour y remédier, les dispositions préliminaires du nouveau tarif Benelux modifié ont institué, pour un certain nombre de cas, des procédures simplifiées : une délégation de pouvoir a été conférée aux Ministres compétents, notamment aux Ministres des Finances, afin de prendre les mesures nécessaires pour accorder certaines franchises, totales ou partielles (art. 11 à 14 des dispositions préliminaires du nouveau Tarif Benelux), pour déterminer les conditions dans lesquelles une marchandise est considérée comme originaire d'un Etat membre, ou en libre pratique (art. 36 des dispositions préliminaires du nouveau tarif Benelux), pour l'application de contingents tarifaires et pour la suspension de certains droits d'entrée (art. 39 et 39 *bis* des dispositions préliminaires du nouveau tarif Benelux modifié). Toutefois, ces mécanismes simplifiés n'ont qu'une portée limitée, et, dans tous les autres cas, il faut avoir recours au système du protocole.

L'étude de ces mécanismes conduit inévitablement à deux constatations. D'une part, les procédures, malgré les aménagements qui leur ont été apportés, sont lourdes ; on doit en effet compter un délai de trois mois au minimum pour que tous les rouages nécessaires à la mise en œuvre d'une disposition douanière prise par la C.E.E. ait pu entrer en vigueur sur le territoire de tous les Etats du Benelux. D'autre part, ces procédures sont, à des degrés divers, purement formelles ; l'exposé qui précède le montre abondamment.

Dans les autres secteurs entrant dans le champ d'application du Traité instituant la C.E.E. (liberté d'établissement et de prestation de services, transports, agriculture...) l'existence du Benelux n'entraîne concrètement aucune incidence : la Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas prennent en ces matières, chacun pour son compte, les mesures d'exécution nationales qui s'imposent.

§ 4. L'Union belgo-luxembourgeoise.

L'U.E.B.L. portait essentiellement jusqu'en 1963 sur la constitution d'une union douanière et sur l'instauration d'une liberté complète des échanges intérieurs : égalité de traitement dans le domaine fiscal, législation commune dans le domaine des douanes, pour la majorité des accises, en ce qui concerne le régime des importations, des exportations et du transit, des accords commerciaux... Depuis lors, une nouvelle Convention a été signée le 29 janvier 1963 qui s'efforce d'étendre le domaine de l'U.E.B.L. à d'autres secteurs de l'activité économique : droit d'établissement, exercice des professions, coopération dans le domaine des transports, de l'agriculture, coordination des politiques économiques, etc. Mais cet accord n'a pas encore porté ses fruits. Aussi,

d'une manière concrète, la question de l'application du droit communautaire dans l'U.E.B.L. ne se pose en fait qu'au niveau des questions tarifaires, et selon le mécanisme exposé ci-dessus. Il y a lieu de noter toutefois que, pour certains secteurs agricoles, comme celui du riz, l'U.E.B.L. ne constitue qu'un seul et même territoire : les mesures que comporte la législation dans ce secteur sont communes à la Belgique et au Luxembourg, alors qu'en règle générale les mesures agricoles découlant de la politique agricole commune sont fixées séparément pour chacun de ces pays.

ANNEXE IV

Liste des affaires portées devant la Cour de Justice en application de l'article 177 du Traité.

1961

AFFAIRE 13/61.

Cour demandant une interprétation : Gerechtshof te 's-Gravenhage (Cour d'appel de La Haye).

Parties : De Geus en Uitdengerd c/ Robert Bosch GmbH.

Interprétation demandée : Article 85 du Traité C.E.E.

Arrêt de la Cour de Justice : 6 avril 1962.

Recueil vol. VIII (1962), p. 91.

1962

AFFAIRE 1/62.

Cour demandant une interprétation : College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Tribunal administratif économique, La Haye).

Parties : Mij Vee- en vleeshandel « Meattrading » c/ Produktschap voor vee en vlees.

Interprétation demandée : Articles 12 et 37, § 2 du Traité C.E.E.

Arrêt de la Cour de Justice : Pas d'arrêt. Radiation après transaction entre les parties. Ordonnance 28-2-62, *J.O.C.E.*, 1963, p. 370.

AFFAIRE 26/62.

Cour demandant une interprétation : « Tariefcommissie », Amsterdam.

Parties : Van Gend en Loos c/ L'Administration des impôts, Pays-Bas.

Interprétation demandée : Article 12 du Traité C.E.E.

Arrêt de la Cour de Justice : 5 février 1963.

Recueil vol. IX (1963), p. 1.

AFFAIRE 28 - 30/62.

Cour demandant une interprétation : « Tariefcommissie », Amsterdam.

Parties : Da Costa en Schaake N.V., Jacob Meijer N.V., Hoechst - Holland N.V. c/ Administration fiscale néerlandaise.

Interprétation demandée : Article 12 du Traité C.E.E.

Arrêt de la Cour de Justice : 27 mars 1963.

Recueil vol. IX (1963), p. 59.

1963

AFFAIRE 73 - 74/63.

Cour demandant une interprétation : College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Tribunal administratif économique de droit néerlandais, La Haye).

Parties : N.V. Int. Crediet- en Handelsvereniging « Rotterdam », et Cöop. Sucrerie et raffinerie « Puttershoek » c/ Ministre de l'Agriculture et de Pêche.

Interprétation demandée : Décision de la Commission du 27-7-60 (prorogée 21-12-60, renouvelée 28-6-61, modifiée 27-2-62). Article 226 du Traité C.E.E.

Arrêt de la Cour de Justice : 18 février 1964.

Recueil vol. X (1964), p. 1.

AFFAIRE 75/63.

Cour demandant une interprétation : Centrale Raad van Beroep, Utrecht.

Parties : Dame M.K.H. Unger et épouse R. Hoekstra c/ Direction de la « Bedrijfsvereniging voor detailhandel en ambachten ».

Interprétation demandée : Règlement n° 3 du Conseil de la C.E.E., article 19 (1) du Traité C.E.E.

Arrêt de la Cour de Justice : 19 mars 1964.

Recueil vol. X (1964), p. 347.

AFFAIRE 92/63.

Cour demandant une interprétation : Centrale Raad van Beroep à Utrecht.

Parties : Mme M. Th. Nonnenmacher, veuve H.E. Moebs c. Bestuur der Sociale Verzekeringsbank.

Interprétation demandée : Article 12 du règlement n° 3.

Arrêt de la Cour de Justice : 9 juin 1964.

Recueil vol. X (1964), p. 557.

AFFAIRE 100/63.

Cour demandant une interprétation : Centrale Raad van Beroep à Utrecht

Parties : Mme J.G. van der Veen, veuve J. Kalsbeek c/ Bestuur der Sociale Verzekeringsbank et 9 autres affaires.

Interprétation demandée : Règlement n° 3 du du Conseil de la C.E.E.

Arrêt de la Cour de Justice : 15 juillet 1964.

Recueil vol. X (1964), p. 1105.

AFFAIRE 101/63.

Cour demandant une interprétation : Tribunal d'arrondissement de Luxembourg.

Parties : M. Albert Wagner c/ MM. Jean Fohrmann et Antoine Krier.

Interprétation demandée : sur les traités et les textes déterminant la durée des sessions de l'Assemblée parlementaire européenne.
Arrêt de la Cour de Justice : 12 mai 1964.
Recueil vol. X (1964), p. 381.

1964

AFFAIRE 6/64.

Cour demandant une interprétation : Giudice Conciliatore de Milan.
Parties : M. Flaminio Costa c/ E.N.E.L.
Interprétation demandée : articles 102, 93, 53 et 37 du traité C.E.E.
Arrêt de la Cour de Justice : 15 juillet 1964.
Recueil vol. X (1964), p. 1141.

AFFAIRE 20/64.

Cour demandant une interprétation : Tribunal civil de Rome.
Parties : S.A.R.L. Albatros c/ Société des Pétroles et des Combustibles liquides (S.O.P.E.C.O.).
Interprétation demandée : articles 30 à 37 du traité C.E.E.
Arrêt de la Cour de Justice : 4 février 1965.
Recueil vol. XI-3 (1965), p. 1.

AFFAIRE 24/64.

Cour demandant une interprétation : Centrale Raad van Beroep.
Parties : Mademoiselle A.M. Dingemans c/ Sociale Verzekeringsbank, Amsterdam.
Interprétation demandée : Règlement n° 3 du Conseil de la C.E.E.
Arrêt de la Cour de Justice : 2 décembre 1964.
Recueil vol. X (1964), p. 1261.

AFFAIRE 31/64 + 33/64.

Cour demandant une interprétation : Tribunal de première instance de Maastricht (31/64). Tribunal de première instance d'Assen (33/64).
Parties : 1. Caisse commune d'assurances « La Prévoyance » c/ Bertholet. 2. Betriebskrankenkasse der Heseper Torfwerke c/ Van Dijk.
Interprétation demandée : Article 52 du règlement n° 3 du Conseil de la C.E.E
Arrêt de la Cour de Justice : 11 mars 1965.
Recueil vol. XI-6, p. 112.

AFFAIRE 47/64.

Cour demandant une interprétation : Rechtbank Zutphen.
Parties : Vermeulen c/ Alfred Faber GmbH.
Interprétation demandée : Articles 85 et 86 du Traité C.E.E.
Arrêt de la Cour de Justice : Pas d'arrêt, radiation de l'affaire par Ordonnance du 31 mars 1965.

1965

AFFAIRE 10/65.

Cour demandant une interprétation : Verwaltungsgericht Frankfurt/M.

Parties : Firma Waldemar Deutschmann, Essen/Ruhr, c/ Bundesrepublik Deutschland.

Interprétation demandée : Article 95 (1) du Traité C.E.E.

Arrêt de la Cour de Justice : 8 juillet 1965 ; Rec. 1965, vol. XI-8, p. 602.

AFFAIRE 16/65.

Cour demandant une interprétation : Hessisches Finanzgericht, Kassel.

Parties : Entreprise C. Schwarze c/ « Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel », Frankfurt/M.

Interprétation demandée : Article 190 du Traité C.E.E. ; règlement n° 19, articles 2 et 3 ; article 173 du Traité C.E.E.

Arrêt de la Cour de Justice : 1er décembre 1965 ; Rec. 1965, vol. XI-10, p. 1082.

AFFAIRE 33/65.

Cour demandant une interprétation : Landessozialgericht Berlin.

Parties : Bundesversicherungsanstalt für Angestellte c/ M. Adrianus Dekker.

Interprétation demandée : Règlement n° 3 de la C.E.E., article 22.

Arrêt de la Cour de Justice : du 1er décembre 1965 ; Rec. 1965, vol. XI-10, p. 1112.

AFFAIRE 44/65.

Cour demandant une interprétation : Cour d'appel de Colmar.

Parties : Hessische Knappschaft c/ Maison Singer & Fils et M. Félix Stadelwieser.

Interprétation demandée : Article 52 du Règlement n° 3.

Arrêt de la Cour de Justice : du 9 décembre 1965 ; Rec. 1965, vol. XI-11. p. 1192.

AFFAIRE 56/65.

Cour demandant une interprétation : Cour d'appel de Paris (1re Ch.).

Parties : Soc. anon. La Technique Minière, L.T.M. c/ Soc. Maschinenbau Ulm.

Interprétation demandée : Article 85, § 3 du Traité C.E.E., Règlement n° 17, art. 9.

Arrêt de la Cour de Justice : 30 juin 1966.

Recueil 1966, vol. XII-4, p. 338.

AFFAIRE 57/65.

Cour demandant une interprétation : Finanzgericht des Saarlandes (II. Kammer). Beschluss vom 28-10-1965 (FG II 357-358/64).

Parties : Fa Alfons Lütticke GmbH ; gg. Hauptzollamt Saarlouis.

Interprétation demandée : Article 95 du Traité.

Arrêt de la Cour de Justice : 16 juin 1966 ; Rec. 1966, vol. XII-3, p. 294.

AFFAIRE 61/65.

Cour demandant une interprétation : Scheidsgerecht vanhet Beambtenfonds voorhet mijnbedrijf, Heerlan.

Parties : Veuve G. Vaassen-Göbbels contre Direction du Beambtenfonds voor hel Mijnbedrift.

Interprétation demandée : Règlement n° 3 du Conseil de la C.E.E. art. 1er *b*.

Arrêt de la Cour de Justice : 30 juin 1966 ; Rec. 1966, vol. XII-4, p. 377.

1966

Affaire 4/66.

Cour demandant une interprétation : Centrale Raad van Beroep à Utrecht

Parties : J.E. Hagenbeck veuve W. Labots c/ Raad van Arbeid à Arnhem.

Interprétation demandée : Règlement n° 3, annexe G, III, B.

Arrêt de la Cour de Justice : le 13 juillet 1966.

Recueil 1966, vol. XII-1, p. 617.

ANNEXE V

Les « décisions » des représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil.

A diverses reprises, au cours des dernières années, des actes d'une nature ambiguë sont sortis des délibérations du Conseil de la C.E.E. **(1)** Il s'agit essentiellement des décisions d'accélération de la réalisation de l'Union douanière intervenues respectivement le 12 mai 1960 (J.O.C.E., 1960, p. 1217), le 15 mai 1962 (J.O.C.E., 1962, p. 1284), le 22 mai 1963 (J.O.C.E., 1963, p. 1561) et le 11 juillet 1963 (J.O.C.E., 1963, p. 2019) et d'un assez grand nombre de décisions intervenues également dans le domaine tarifaire pour des produits ou secteurs spécifiques (exemple : décisions du 18 juin 1963, J.O.C.E., 1963, p. 2734, du 30 juillet 1963, J.O.C.E., 1963, p. 2734, des 3 et 18 décembre 1963, J.O.C.E., 1963, p. 3089, du 3 février 1964, J.O.C.E., 1964, p. 403, du 25 février 1964, J.O.C.E., 1964, p. 1487, du 15 avril 1964, J.O.C.E., 1964, p. 1033, du 28 mai 1964, J.O.C.E., 1964, p. 1525, du 30 novembre 1964, J.O.C.E., 1964, p. 3472, du 23 décembre 1965, J.O.C.E., 1966, pp. 46 et 49).

Ces actes se caractérisent par le fait qu'ils concernent des matières communautaires, tout en se situant, par la nature des droits et des obligations qu'ils créent, en dehors du champ des compétences des Institutions de la C.E.E. C'est ainsi que sera décidée selon cette procédure une réduction supplémentaire (par rapport à celles prévues au Traité) des droits de douane existant entre les Etats membres, alors que les Institutions, aux termes du Traité, ne disposent pas — par définition en quelque sorte — des pouvoirs nécessaires pour ce faire : l'article 15 du Traité prévoit bien une déclaration de principe des Etats membres quant à leur intention de procéder à l'élimination de leurs droits de douane selon un rythme plus rapide que celui prévu au Traité, mais, sans donner les moyens institutionnels de mettre éventuellement en œuvre cette intention. De même sera réalisée selon la même méthode l'application intégrale et par conséquent anticipée du tarif douanier commun pour une position tarifaire spécifique.

(1) Certains d'entre eux avaient été pris précédemment par le Conseil C.E.C.A.

Sans doute l'article 235 permet-il, selon une procédure déterminée, de prendre des dispositions propres à réaliser, dans le fonctionnement du Marché Commun, l'un des objets de la Communauté ; mais les conditions posées pour l'application de cet article ne seront pas toujours réalisées. En outre, les gouvernements pourront être parfois tentés de préférer à cette procédure une autre plus simple.

Cette procédure c'est celle de l'accord en forme simplifiée pour lequel le cadre du Conseil et son organisation sont utilisés.

Telles sont brièvement esquissées les conditions et les raisons de l'apparition de ces « décisions » d'une nature particulière.

Les décisions des représentants des gouvernements au sein du Conseil ne sont donc pas des actes communautaires. Ils ne constituent en aucun cas du droit dérivé tel qu'il a été défini précédemment. Il s'agit d'un droit conventionnel, se rattachant par les matières traitées au droit du Traité. Mais, il demeure en dehors du Traité qu'il ne modifie, ni ne complète, puisque l'un des objectifs poursuivis en utilisant l'accord en forme simplifiée est précisément d'échapper à des procédures longues et compliquées comme l'est la procédure de révision.

Cette situation comporte des conséquences regrettables sur lesquelles les Institutions ont cherché longtemps à fermer les yeux : l'exécution des obligations contenues dans ces décisions n'est pas assujettie au contrôle juridictionnel de la Cour de Justice, et l'ensemble des règles et procédures contenues dans le Traité (comme par exemple l'article 226 relatif aux mesures de sauvegarde pouvant être autorisées par la Commission) n'est pas applicable.

C'est à la lumière de cette analyse rapide de la nature juridique des « décisions » des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil qu'il convient d'examiner les conditions de leur entrée en vigueur dans les différents Etats membres, leurs effets dans les ordres juridiques internes et leur exécution par les pouvoirs publics.

D'une manière générale, on peut dire, qu'à l'inverse de ce qui s'est passé pour l'accord du 2 mars 1960 concernant certains produits de la liste G (2), les Etats membres ont estimé, bien que le contenu des actes en cause l'eût normalement imposé, qu'aucune approbation parlementaire n'était nécessaire pour l'entrée en vigueur des décisions d'accélération. Elles ont été appliquées comme s'il s'agissait de dispositions communautaires au sens étroit du terme, et non d'actes conventionnels.

(2) L'accord du 2 mars 1960 prévu par l'article 20 du Traité instituant la C.E.E. et concernant l'établissement d'une partie du tarif douanier commun aux produits de la liste G, qui lui aussi paraît bien être un accord en forme simplifiée, a fait l'objet de lois d'approbation en Allemagne (loi du 7 avril 1961, B.G.Bl, II, p. 317) en Belgique (loi du 21 septembre 1962, M.B., 16 octobre 1962) en France (loi n° 61-747 du 21 juillet 1961, J.O.R.F., 22 juillet 1961) au Luxembourg (Règlement ministériel du 14 novembre 1962, publiant la loi belge du 21 septembre 1962, Mémorial, 30 novembre 1962) aux Pays-Bas (loi du 11 avril 1962, Staatsblad, 1962, n° 158).

Par contre, en Italie, le vote d'une loi d'approbation n'a pas semblé nécessaire, et le gouvernement usant de la délégation de pouvoir qui lui avait été conférée par la loi du 14 octobre 1957 pour appliquer l'article 11 du Traité, s'est borné à prendre par décret les mesures nécessaires à l'exécution de l'accord du 2 mars 1960. Il s'agit du décret du Président de la République du 26 décembre 1960 (Gaz. Uff., 18 janvier 1961).

En France, les modifications à apporter au tarif douanier en vue de l'application des décisions d'accélération ont été effectuées, conformément à l'article 8 du Code des douanes par décrets pris en Conseil des Ministres, ces décrets devant être ultérieurement ratifiés par le Parlement (3).

Pour le Benelux, les formalités exposées dans l'annexe III (4) ont été appliquées (conclusion d'un protocole douanier entre la Belgique, les Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg, mise en œuvre de ce protocole par arrêtés royaux aux Pays-Bas et en Belgique, l'arrêté royal belge publié au Mémorial luxembourgeois sous forme d'arrêté ministériel étant exécutoire au Luxembourg).

En Italie, les dispositions nationales nécessaires à la mise en œuvre de la 1re décision d'accélération auraient dû être prises sous la forme législative ; en effet, ni la loi du 14 octobre 1957 autorisant la ratification du Traité instituant la C.E.E., ni celle du 24 décembre 1949 prorogée, contenant délégation de pouvoir au gouvernement en matière tarifaire, ne prévoyaient les pouvoirs nécessaires pour permettre au gouvernement d'exécuter la décision d'accélération par voie de décret. C'est pourquoi le gouvernement italien a déposé à cette occasion devant le Parlement un projet de loi de délégation plus vaste lui permettant d'appliquer toutes les décisions d'accélération, aussi bien celles concernant les réductions tarifaires entre les Etats membres que celles concernant le rapprochement du tarif douanier national vers le tarif douanier commun.

Cette loi a été votée le 20 décembre 1960. C'est sur la base de cette loi et de celle qui l'a prorogée qu'ont été prises par le gouvernement italien, sous forme de décrets, les mesures nécessitées par la mise en œuvre des décisions d'accélération.

En Allemagne, un problème quelque peu analogue s'est posé. Pour la mise en œuvre de la 1re décision d'accélération, le Parlement allemand dut intervenir (loi du 23 décembre 1960, tarif douanier allemand de 1961, B.G.Bl, 2e partie, p. 2425 du 30 décembre 1960). Pour les autres décisions d'accélération le gouvernement allemand a pu arrêter les dispositions nécessaires, car une nouvelle loi douanière votée le 14 juin 1961 permet dorénavant au gouvernement allemand de modifier le tarif douanier en vue de la réalisation accélérée des buts du Traité instituant la C.E.E.

Les autres décisions citées plus haut ont fait l'objet de mesures analogues ; elles sont considérées elles aussi, non pas comme des actes conventionnels qui éventuellement doivent pour entrer en vigueur faire l'objet de procédures nationales appropriées, mais comme de véritables actes institutionnels dont il ne s'agit que d'assurer l'exécution.

Ainsi, bien que le caractère conventionnel des décisions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil ne puisse être sérieusement contesté sur le plan de la théorie juridique stricte et que ce caractère ait été maintes fois affirmé par les représentants eux-mêmes des gouvernements, il n'en demeure pas moins qu'en pratique le contenu de ces actes tend à l'emporter sur leur forme, et leur caractère communautaire sur leur caractère d'acte conventionnel, situation qui pourrait donner à penser que l'on se trouve

(3) Voir *supra*, p. 234.
(4) Voir *supra*, p. 304, Le Benelux.

en présence d'une application inconsciente et d'ailleurs assez extensive de la théorie des pouvoirs implicites.

La matière des décisions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil appelle une dernière réflexion concernant l'applicabilité directe éventuelle des dispositions contenues dans ces décisions au sens de la création de droits directs au profit des particuliers. Rien ne s'oppose à l'existence dans ces actes de mesures ayant ce caractère ; sur la base de la jurisprudence de la Cour de Justice analysée précédemment et compte tenu de la matière de ces décisions, cette situation pourrait même se rencontrer fréquemment. Mais la Cour de Justice serait-elle compétente pour l'apprécier ? On peut en douter fortement eu égard à la nature de ces « décisions ». Sur la base de la doctrine classique de l'applicabilité directe en droit international, ces décisions ne contiendraient au contraire dans l'état actuel des textes arrêtés par les représentants des gouvernements presque jamais de mesures self-executing.

Liste des abréviations utilisées.

Ann. Fr. Dr. Int.	Annuaire français de droit international.
B.G.Bl	Bundesgesetzblatt.
Bull. crim.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation, Chambre criminelle.
D.	Recueil Dalloz.
Gaz. Pal.	Gazette du Palais.
Giur. it.	Giurisprudenzia italiana.
G. Uff.	Gazzeta Ufficiale.
J.C.P.	Juris Classeurs Périodiques.
J.O.C.E.	Journal officiel des Communautés Européennes.
J.O.R.F.	Journal officiel de la République française.
M. B.	Moniteur belge.
N. J.	Nederlandse Jurisprudentie.
N.J.B.	Nederlandse Juristenblad.
Pasicrisie lux. ..	Pasicrisie luxembourgeoise.
R.C.A.D.I.	Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye.
Rec.	Recueil de la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes.
Rev. D.P.	Revue du Droit public et de la science politique.
R.P.D.A.	Revue pratique de droit administratif.
SEW	Sociaal Economische Wetgeving.
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb.

Bibliographie

ALEXANDER (Willy), *Questions préjudicielles : l'application récente de l'article* 177 *C.E.E. par la Cour de Justice et par les jurisprudences nationales,* « Cahiers de droit européen », 1965, n° 1, pp. 47-58.

AMPHOUX (Jean), *Article* 177 *et régime français du pétrole,* « Cahiers de droit européen », 1965, n° 1, pp. 59-71.

BALLADORE PALLIERI (G.), *Le Comunità europee e gli ordinamenti interni degli Stati Membri,* « Diritto Internazionale », Anno XV, Fas. I, gennaio 1961, pp. 3-16.

— *Pouvoirs des organisations économiques européennes à l'intérieur des Etats membres,* « Zeitschrift für ausländishes öffentliches Recht und Völkerrecht », 1963, n° 23, Okt. p. 473.

BATAILLER (Francine), *Le juge interne et le droit communautaire,* « Annuaire français de droit international », IX, 1963, pp. 735-778.

BEBR (Gerhard), *The balance of power in the European Communities reprinted from* « The European Yearbook », 1959.

— *Les rapports du droit des Communautés Européennes et du droit des Etats membres, créant des conflits de lois,* Faculté internationale de Droit comparé, 2e semestre, n° A-37, Luxembourg, 4-8 avril 1959.

— *The Relationship between Community Law and the Law of the Member States, Bristish Institute of International and Comparative Law,* 1962, reprinted from « Restrictive Practices, Patents, Trade Marks and Unfair Competition in the Common Market », Supplement to the July 1962 I.C.L.Q., pp. 1-15.

BERR (Claude), *L'Insertion dans les procès français du mécanisme européen des questions préjudicielles,* J.C.P., 1967, Doctrine, p. 2060.

BERRI, *Sull'efficacia delle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee in materia di interpretazione giurisprudenziale autentica ai sensi dell'articolo* 177 *del trattato C.E.E.,* « Giustizia Civile », t. XIII, I, pp. 1226-1231.

BOGAERT (E. van), *De supranationaliteit als nieuw rechtsbegrip,* « Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht », 1963, n° 4-5, pp. 193-198.

BRUNET (Jean-Pierre), *La politique agricole commune de la Communauté Economique Européenne,* Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes, 1964, 51 p.

CANSACCHI (Giorgio), *Les éléments fédéraux de la Communauté Economique Européenne,* « Mélanges en l'honneur de Gilbert Gidel », Paris, Sirey, 1961, pp. 91-104.

CAPITANT (René), *La Constitutionnalité des Traités européens,* « L'année politique et économique », n° 138-139, août-octobre 1957, pp. 274-279.

CARDIS (François), *Fédéralisme et intégration européenne,* Université de Lausanne, Ecole des H.E.C., Centre de recherches européennes, Suisse, Lausanne, 1963.

CARSTENS (Karl), *Der Rang europäischer Verordnungen gegenüber deutschen Rechtsnormen, Festschrift für Otoo Riese,* Karlsruhe, Verlag C.F. Müller, 1964, pp. 65-81.

CARTOU (Louis), *Le Marché commun et le Droit public,* Sirey, Paris, 1959.

— *Organisations Européennes,* Paris, Dalloz, 1965.

CATALANO (Nicol), *Commentaire du Traité instituant la C.E.E.,* Collection Jupiter, Tome O/1959.

— *L'inserimento diretto della normativa comunitaria negli ordinamenti giuridici degli Stati membri,* Giuffrè, Milano, 1961.

— *Les sources du droit des Communautés Européennes,* Centre français de droit comparé, Paris, 1961, 32 p.

— *Manuele di diritto delle Comunità Europee,* Giuffrè, Italie, Milano, 1965, traduit en français et publié par Eurolibri, n° 9, 1962.

— *Portata dei Trattati institutivi della Comunità Europea e limiti dei poteri sovrani degli Stati membri,* « Il Foro italiano », 1964, fasc. XVII-XVIII, parte IV, pp. 158-159.

— *Limiti di applicazione dell'articolo* 177 *C.E.E., Soluzione di Conflitti tra legge interna et norme comunitarie,* « Il Foro Italiano », 1965, fasc. III-IV, pp. 39-44.

CATALANO (Nicola) et MONACO (Ricardo), *Le problème des dispositions directement applicables (self executing) des Traités internationaux et son application aux Traités instituant les Communautés,* Rapport national italien au 2e Colloque International de Droit Européen, La Haye, 1963.

CAVARE (Louis), *Quelques remarques sur les recours en interprétation des arrêts rendus par les Cours de Justice internationales, à propos de l'arrêt n° 5/55 du 28 juin* 1955 *de la Cour de Justice C.E.C.A.,* « Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant », Paris, Pedone, 1960, pp. 96-113.

CHEVALLIER (Roger-Michel), *Le droit de la Communauté Européenne et les juridictions françaises,* « Revue du droit public et de la Science politique », n° 4/1962, pp. 646-663.

— *La compétence de la Cour de Justice des Communautés Européennes,* « Rec. Dalloz », 1963, pp. 489-493.

— *Commentaires de l'article* 177 *à l'usage des juridictions et des justiciables français,* Thèse de doctorat en droit, Paris, 1964, non publiée.

CHEVALLIER (R.M.) et RASQUIN (G.), *De quelques problèmes soulevés par l'application du droit communautaire en droit interne,* « Revue du Marché commun », 1964, n° 74, pp. 489-495.

COLLIARD (Claude-Albert), *Le règlement des différends dans les organisations internationales de caractère politique,* « Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant », Paris, Pedone, 1960, pp. 176-182.

— *Une vue d'ensemble sur l'application de l'article* 177 *du Traité de Rome,* D. 1964, Chronique, p. 9.

— *L'obscure clarté de l'article* 37 *du Traité instituant la Communauté Economique Européenne,* D. Chronique, p. 263.

— *L'article* 177 *du Traité de Rome et la jurisprudence du Conseil d'Etat, Intervention à l'Association des Juristes Européens,* « Bulletin », 1965, pp. 23-24.

COPPE (Albert), *The economic and political problems of integration,* « Law and Contemporary Problems », vol. 26, Summer 1961, n° 3.

DEHOUSSE, *La ratification des Traités de Rome, L'Europe et le monde,* « Recueil d'études, de rapports et de discours 1945-1960 », chapitre VII, § 1, pp. 455-471.

— *La primauté du droit communautaire sur le droit des Etats membres,* « Revue trimestrielle de droit européen », vol. I, 1965, n° 2, pp. 212-246.

DENIAU, *Le Marché Commun,* Presses Universitaires de France, Collection « Que sais-je », Paris, 1959.

DONNER (A.M.), *Le Rôle de la Cour de Justice dans l'élaboration du droit européen*, Luxembourg, Conférence du 19-3-1964 à l'Université des Sciences Comparées, 11 p.

DUCLOS (Pierre), *L'Européen, Exploration d'une catégorie juridique naissante*, « Revue générale de Droit international public », 1961, avril-juin, n° 2.

DUMON (Frédéric), *La formation de la règle de droit dans les Communautés Européennes*, « Revue internationale de droit comparé », XII, 1960, pp. 75-107.

— *Conflit entre les normes résultant des Traités ayant institué les Communautés Européennes et celles des Droits nationaux des Etats membres (application des articles 85 et 86 du Traité C.E.E. par les tribunaux nationaux)*, « Revue internationale de droit comparé », 1965, n° 1, pp. 21-52.

— *Le renvoi préjudiciel*, « Semaine de Bruges, 1965, Droit communautaire et droit national », Bruges, De Tempel, p. 197.

DUMON (F.) et RIGAUX (F.), *La Cour de Justice des Communautés Européennes et les juridictions des Etats membres*, « Annales de droit et de sciences politiques », T. XVIII, 1958, pp. 263-290, T. XIX, 1959, pp. 7-47.

ERADES, *Le problème des dispositions directement applicables (self executing) des Traités internationaux et son application aux Traités instituant les Communautés*, Rapport général au 2e Colloque international de Droit européen, La Haye, 1963.

FRELY (Guy), *Les Communautés Européennes supranationales et la Constitution française*, Thèse Université de Lyon, 1955.

FREYMOND, *L'idée de supranationalité et les Traités européens*, « Mélanges Seferiadès », Tome I, p. 53.

GANSHOF VAN DER MEERSCH (W.J.), *Organisations Européennes, Les Institutions*, vol. I-II, Université Libre de Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1963.

GAUDET (Michel), *Le Marché Commun devant les Juges*, « Extrait des Annales de Droit et de Sciences Politiques », Tome XXI, n° 2, 1961, pp. 133-149.

— *Incidences des Communautés Européennes sur le droit interne des Etats membres*, « Annales de la Faculté de Droit de Liège », 1963, n° I, pp. 5-26.

— *Exposé devant la Commission Juridique en sa réunion du 18 février 1965 - Primauté du droit communautaire*, « Revue trimestrielle de droit européen », vol. I, 1965, n° 2, pp. 198-206.

GUGGENHEIM (Paul), *Droit international général et droit public européen*, « Annuaire Suisse de droit international », vol. XVIII, 1961, pp. 9-28.

— *Organisations économiques supranationales et Etats souverains*, « La Comunità internazionale », vol. XVIII, 1963, n° 2, pp. 183-192.

HAYOIT DE TERMICOURT, *Le Conflit « Traité-Loi interne »*, « Journal des Tribunaux », 1963, n° 4414, pp. 481-486.

IPSEN, *Rapport du droit des Communautés Européennes avec le droit national*, « Le Droit et les Affaires », 1964, n° 47.

IPSEN (Hans Peter) et NICOLAYSEN (Gert), *Europäisches Gemeinschaftsrecht im Hochschulstudium und Bericht über die aktuelle Entwicklung des Gemeinschaftsrechts*, « Neue Juristische Wochenschrift », 1964, Heft 21, pp. 961-967.

— *Haager Kongress für Europarecht und Bericht über die aktuelle Entwicklung des Gemeinschaftsrechts*, « Neue Juristische Wochenschrift », 1964, Heft 8, pp. 339-344.

JAENICKE (Günther), *Der übernationale Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, « Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht », Band 19, n° £-3 (août 1958).

JEANTET (Fernand Charles), *Les Communautés Européennes - Institutions communes aux trois Communautés Européennes*, « Jurisclasseur de Droit International », Fasc. 161, A-161-C, 1960.

— *Droit communautaire et juridictions internes* (Aff. 26/62 et 13/61), « Le Barreau de France », n° 147-148, pp. 25-26.

KOPPENSTEINER (Hans Georg), *Die Europäische Integration und das Souveränitätsproblem*, Ed. Rieber Heinrich, Allemagne Baden-Baden, 1963.

LAGRANGE (Maurice), *Le rôle de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Colloque des facultés de droit de Lille (juin 1959).

— *Les actions en justice dans le régime des Communautés Européennes*, « Sociaal-Economische wetgeving », Europa/Benelux/Nederland, n° 3, 1962, pp. 81-107.

— *L'organisation, le fonctionnement et le rôle de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, « Bulletin de l'Association des Juristes Européens », n° 13-14, 1963, pp. 5-30.

— *La Cour de Justice des Communautés Européennes*, « Etudes et Documents du Conseil d'Etat », Paris, fasc. 17, 1964, pp. 55-79.

— *La primauté du droit communautaire sur le droit national*, Rapport au Colloque de Bruges, 8, 9, 10 avril 1965.

LEMAIGNEN (Robert), *L'Europe au berceau, Souvenirs d'un technocrate*, Plon, France, 1964.

LÉVY (Jean-Pierre), *Les Communautés Européennes et le « droit international traditionnel »*, « Cahiers de l'Association nationale des docteurs en droit », n° 6, 1961, pp. 16-18.

MARCHAL (André), *L'Europe solidaire*, Ed. Cujas, France, 1964.

MARCUS-HELMONS (Silvio), *Le droit communautaire et les droits nationaux des Etats membres*, « Annales de Droit et de Sciences Politiques », T. XXIV, 1964, n° 3, pp. 149-169.

MARJOLIN (Robert), *Coopération intergouvernementale et autorités supranationales*, « Revue économique », n° 2, mars 1958.

MASQUELIN (Jean), *Le contrôle et l'application des Traités par les organes juridictionnels internes*, « Annales de Droit et de Sciences Politiques », T. XV, 1955, pp. 3-19.

MEGRET (Jacques), *La Communauté Economique Européenne*, « Jurisclasseur de Droit International », 1959, fasc. 163-164 A, 164 B, 164 C.

— *Principes du régime applicable à l'agriculture dans le Marché Commun*, « Revue du Marché Commun », n° 70, 1964, pp. 267-290.

MIGLIAZZA (Alessandro), *Le Comunità Europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri*, Milano, A. Giuffrè, 1964, 168 p.

MIRKINE GUETZEVITCH, *Les Constitutions Européennes*, Presses Universitaires de France, 1951.

MONACO (Riccardo), *Costituzionalità degli accordi internazionali*, « Studi in onore di Emilio Crosa », T. II, 1960, pp. 1253-1276.

— *Règle de droit communautaire et règle de droit interne*, « Festschrift für Otto Riese », Aubin Bernhard Ed.

— *Primi lineamenti di diritto pubblico europeo*, Giuffrè, Italie, Milano, 1962.

— *Norme comunitarie e diritto statuale interno*, « Rivista di Diritto Europeo », n° 1, 1962, pp. 3-17.

MORELLI (Gaetano), *La Cour de Justice des Communautés Européennes en tant que juge interne*, « Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht », Band 19, n° 1-3, 1958, pp. 269-274.

— (Texte italien) dans *Rivista di diritto internazionale*, vol. XLI, 1958, fasc. I, pp. 413-420.

— *Cours général de droit international public, Les Unions internationales d'Etats*, § 4, *Les soi-disant Communautés supranationales*, vol. 89 du « Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye », pp. 577-583.

MÜNCH (Fritz), *Prolégomènes à une théorie constitutionnelle des Communautés Européennes,* « Rivista di diritto europeo », n° 2, 1961, pp. 127-137.
— *Compétences des juridictions nationales, leurs tâches dans l'application du droit communautaire,* « Semaine de Bruges, 1965, Droit communautaire et droit national », De Tempel, Bruges, p. 173.

NATHAN (Roger), *Vers l'Europe des Réalités,* Plon, France, Paris, 1963.

ODENT (Raymond), *L'article* 177 *du Traité de Rome et la jurisprudence du Conseil d'Etat,* « Bulletin de l'Association des Juristes européens », 1965, n° 23-24.

OPHUELS (C.F.), *Zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht, Grundfragen des europäischen Rechts,* « Juristen-Jahrbuch », Band 4, 1963-4, pp. 137-162.
— *Die Geltungsnormen des europäischen Gemeinschaftsrechts,* « Festschrift für Otto Riese », Aubin Bernhard Ed.
— *Le problème des dispositions directement applicables (self executing) des Traités internationaux et son application aux Traités instituant les Communautés,* Rapport national allemand au 2e Colloque international de Droit Européen, La Haye, 1963.

PÉPY (André), *L'article* 177 *du Traité de Rome et les juridictions françaises,* « Revue critique de droit international privé », 1963, pp. 475 et ss., pp. 695-717.
— *Essai d'une vue d'ensemble sur l'application de l'article* 177 *du Traité de Rome,* D. 1964, n° 2, Chronique pp. 9-12.
— *Les questions préjudicielles dans les Traités de Paris et de Rome et la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes,* « Cahiers de Droit Européen », 1965, n° 3, pp. 194 et ss.

PESCATORE (Pierre), *Les Communautés Européennes,* vol. 3, Faculté internationale de Droit comparé, Luxembourg, 7 avril 1959.
— *Les aspects fonctionnels de la C.E.E., notamment les sources de droit,* « Les aspects juridiques du Marché Commun », Liège, 1959, pp. 51-53.
— *La Cour de Justice en tant que juridiction fédérale et constitutionnelle,* Congrès de Cologne, 24-26 avril 1963.
— *Le problème des dispositions directement applicables (self executing) des Traités internationaux et son application aux traités instituant les Communautés,* Rapport national luxembourgeois au 2e Colloque international de droit européen, La Haye, 1963.

PETOT (Jean), *Des Communautés Européennes à la fédération,* « Revue générale de droit international public », n° 2, 1960.

PINAY (Pierre), *La Cour de Justice des Communautés Européennes,* « Revue du Marché Commun », 1958-59, pp. 138-148.

PINTO (Roger), *Cours d'organisations européennes,* Paris, Les Cours de Droit, 1960-61.
— *Les organisations européennes,* Payot, Paris, 1965.

QUADRI (Rolando), MONACO (Riccardo), TRABUCCHI (Alberto), *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, Commentario,* Giuffrè, Italie, Milano, 1965.

REUTER (Paul), *Aspects de la Communauté Economique Européenne,* « Revue du Marché Commun », 1958, n° 1, pp. 6-14, n° 3, pp. 161-168, n° 6, pp. 310-316.
— *Communautés Européennes et techniques d'unification,* Colloque de la Faculté de droit de Lille, juin 1959, pp. 15-25.
— *Les organes subsidiaires des organisations internationales,* « Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant », Paris, Pedone, 1960.
— *Juridical and institutional aspects of the European Regional Communities,* « Law and contemporary Problems », vol. 26, Summer 1961, n° 3.
— *Les Institutions Européennes,* « Etudes et Documents », 1963, fasc. n° 17, pp. 43-54.
— *Les recours de la Cour de Justice des Communautés Européennes à des principes généraux de droit,* « Mélanges offerts à Henri Rolin, Problèmes de droit des gens », Pedone, 1964, pp. 263-283.
— *Organisations Européennes,* Coll. Thémis, Paris, Presses Universitaires, 1965.

RIGAUX (François), *Le problème des dispositions directement applicables (self executing) des Traités internationaux et son application aux Traités instituant les Communautés*, Rapport national belge au 2e Colloque international de droit européen, La Haye, 1963.

RIVERO (Jean), *Le contrôle de la légalité d'après les traités européens*, Cour de droit administratif comparé, Droit public, Paris, Les Cours de droit, 1957-1958, pp. 56-90.

ROBERTSON (A.H.), *Legal problems of european integration*, vol. 91, « Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye », pp. 209-210.

ROPERS (J.L.), *Des conflits entre la Cour de Justice des Communautés et les juridictions nationales*, « Jurisclasseur périodique (La semaine juridique) », n° 29, 1962, I, Doctrine, p. 1709.

ROSENSTIEL (Francis), *Reflections on the notion of « supranationality »*, « Journal of Common Market Studies », vol. II, n° 2, novembre 1963, pp. 127-139.

— *Le principe de « Supranationalité »*, « Essai sur les rapports de la politique et du droit », Pedone, Paris, 1962.

SALMON (Alain), *L'application en France des Directives de la C.E.E.*, « Revue du Marché Commun », avril 1965.

SCHWARZENBERGER (G.), *Federalism and Supranationalism in the European Communities*, « English Law and Common Market », pp. 17-33.

SERENI (Angelo Piero), *Gli organismi economici internazionali nell'ordinamento interno degli Stati*, « Rivista di diritto internazionale », vol. XLI, 1958, pp. 529-560.

— *International economic institutions and the municipal law of States*, « Recueil des Cours de l'Académie de Droit international », 1959, vol. 96.

SIDJANSKI (Dusan), *Le processus d'intégration dans les Communautés européennes*, Annuaire européen, vol. X, pp. 69-98.

— *Un tabou européen : la supranationalité*, Centre Européen de la Culture, n° 3, 1960-61, pp. 38-56.

SNOY et d'OPPUERS, *Le caractère évolutif des Institutions Européennes*, « Res Publica », 1961, pp. 330-337.

SOHIER (M.) et MEGRET (C.), *Le rôle de l'exécutif national et du législateur national dans la mise en œuvre du droit communautaire*, Semaine de Bruges, 1965, Droit communautaire et droit national, Bruges, De Tempel, p. 107.

SOTO (J. de), *Le problème de l'exécutif dans les Communautés Européennes*, Colloque de Lille, 1959, pp. 121-156.

TEITGEN (Pierre-Henri), *Les étapes de l'idée européenne*, « Etudes et Documents », 1963, fasc. n° 17, pp. 13-42.

— *Principes et règles générales de la « politique agricole commune » de la Communauté Economique Européenne*, « Droit Social », 27e année, 1964, n° 9 et 10, pp. 507-527.

TER KUILE (M.L.D.), *Le problème des dispositions directement applicables (self executing) des Traités internationaux et son application aux Traités instituant les Communautés*, Rapport néerlandais au 2e Colloque international de Droit européen, La Haye, 1963.

VALK (W. de), *La signification de l'intégration européenne pour le développement du droit international moderne*, Conseil de l'Europe, Aspects européens, Série E : Droit, n° 2, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1962.

VEDEL (G.), *L'unification politique de l'Europe*, « De Europese eenwording als realiteit, Haarlem », Tjeenk Willenk, 1963, pp. 77-96.

VIGNES (Daniel, Henri), *Chronique sur le droit européen*, « Revue de droit international et de droit comparé », 1964, n° 3, pp. 110-124.

VIRALLY (Michel), *La valeur juridique des recommandations des organisations internationales*, « Annuaire français de droit international », 1956, pp. 66-96.

VISSCHER (Paul de), *Les tendances internationales des Constitutions modernes,* « Recueil des cours de l'Académie de Droit International », T. 80, 1952, pp. 511-578.

VITTA (Edoardo), *Considerazione sulla natura giuridica delle Comunità sopranazionali,* « Rassegna di diritto pubblico », n° 1, 1960, pp. 97-123.

— *L'integrazione Europea,* « Studio sulle analogie ed influenze di diritto pubblico interno negli istituti di integrazione europea », Giuffrè, Italie, Milano, 1962.

WAELBROECK (Michel), *Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés Européennes,* « Mélanges offerts à Henri Rolin, Problèmes du droit des gens », Paris, 1964, pp. 506-516.

— *Le juge belge devant le droit international et le droit communautaire,* Revue belge de Droit International, 1965, n° 2, pp. 348-368.

WIEBRINGHAUS (Hans), *Le droit européen face au problème des accords internationaux dans les structures fédératives,* « Rivista di Diritto Europeo », Anno II, n° 3, Luglio-settembre 1962, p. 241.

WILLEMETZ (Lucy), *Rôle des juridictions nationales dans l'interprétation des Traités de Rome,* « Le Droit Européen », 1958, pp. 136-146.

WOHLFART (E.), *Europäisches Recht, Von der Befugnis der Organe der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Rechtsetzung,* « Jahrbuch für Internationales Recht », vol. IX, pp. 12-32.

WOHLFARTH (Ernst), EVERLING (Ulrich), GLAESNER (Hans Joachim), SPRUNG (Rudolf), *Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft,* Kommentar zum Vertrag, Franz Vahlen, Allemagne, Berlin, éd. 1965.

En ce qui concerne le BENELUX et l'U.E.B.L.

Benelux, *Textes de base,* Secrétariat Général Benelux, Belgique, Bruxelles, 1959.

CALMES (Albert), *L'Union économique belgo-luxembourgeoise dans le Benelux,* « Bulletin Benelux », n° 9, juillet 1959.

KARELLE (Jacques), KEMMETER (Fritz de), *Le Benelux Commenté,* Bruylant, Belgique, Bruxelles, 1961.

PESCATORE (Pierre), *La notion de Marché Commun dans les Traités instituant l'Union Economique belgo-luxembourgeoise, le Benelux et les Communautés Européennes, en* « Hommage à Victor Gothot », Faculté de Droit de Liège, 1962, pp. 497-546.

Table des Matières

AVANT-PROPOS.

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE

LE DROIT COMMUNAUTAIRE — SON CONTENU SA PORTEE 5

CHAPITRE PREMIER. — *Le Traité* 9

Section I. — Respect des règles de droit international dans la conclusion du Traité de Rome 10

Section II. — Respect, pour la conclusion et la mise en œuvre du Traité de Rome des formes constitutionnelles qui règlent, dans chaque Etat membre, la conclusion et la mise en œuvre des traités internationaux .. 12

§ 1. Conclusion du Traité de Rome conformément aux dispositions constitutionnelles des six Etats membres 13

§ 2. Mise en œuvre du Traité de Rome dans l'ordre interne conformément au droit constitutionnel de chacun des Etats membres 16

CHAPITRE II. — *Le Droit dérivé* (Actes définis à l'article 189 du Traité instituant la C.E.E. Arrêts de la Cour de Justice ds Communautés Européennes) 23

Section I. — Le droit dérivé et l'article 189 du Traité C.E.E.) 24

§ 1. Actes communautaires à caractère non obligatoire prévus à l'article 189 du Traité (avis et recommandations) 25

§ 2. Actes communautaires à caractère obligatoire prévus à l'article 189 du Traité 28

1. Les décisions et directives 28

2. Les règlements 30

§ 3. Les actes non prévus à l'article 189. Les actes mixtes 33

1. Les actes résiduels 33

2. Les actes mixtes 35

Section II. — Le droit dérivé et les arrêts de la Cour de Justice 36
§ 1. Arrêts de la Cour de Justice n'ayant d'effets qu'entre les parties .. 36
§ 2. Arrêts de la Cour de Justice ayant effet « erga omnes » 38

CHAPITRE III. — *Les effets du droit communautaire dans l'ordre interne des Etats membres* 41

Section I. — Le droit communautaire directement applicable et ses effets dans l'ordre interne des Etats membres 42
§ 1. La notion d'applicabilité directe et les dispositions du Traité 45
§ 2. La notion d'applicabilité directe et les règlements 46
§ 3. La notion d'applicabilité directe et les décisions adressées aux particuliers 49
§ 4. La notion d'applicabilité directe et les jugements de la Cour de Justice 49
§ 5. Les effets de l'applicabilité directe du droit communautaire dans l'ordre interne des différents Etats membres 52

Section II. — Le droit communautaire non directement applicable et ses effets dans l'ordre interne des Etats membres 55
§ 1. L'obligation d'exécuter le droit communautaire non directement applicable 55
§ 2. Sanction dans l'ordre interne du défaut d'exécution du droit communautaire non directement applicable 56

DEUXIÈME PARTIE

LE DROIT COMMUNAUTAIRE DIRECTEMENT APPLICABLE SA PRIMAUTE PAR RAPPORT AUX DROITS NATIONAUX L'UNITE DE SON INTERPRETATION 67

CHAPITRE PREMIER. — *La supériorité du droit communautaire sur les droits nationaux* 75

Section I. — Le conflit entre le droit communautaire et les constitutions des Etats membres 75
§ 1. La constitutionnalité du Traité ou le conflit entre les constitutions nationales et les lois prises pour la ratification ou l'approbation du Traité 76
§ 2. Le conflit entre le droit dérivé et les constitutions nationales 81

Section II. — Le conflit entre le droit communautaire et les actes législatifs ou administratifs nationaux 83
§ 1. Solution des conflits entre le droit international public et le droit interne dans les Six Etats membres 83
1. Etats membres admettant la supériorité du droit international public sur le droit interne 84
a) France 84
b) Pays-Bas 87
c) Grand-Duché de Luxembourg 88
2. Etats membres donnant au droit international public une force juridique égale à celle d'une loi 89

a) Belgique 90
b) Allemagne et Italie 91

§ 2. L'apport des règles qui viennent d'être dégagées à la solution des conflits entre le droit communautaire et le droit interne 92
1. Solutions incomplètes 93
2. Solutions disparates 93
3. Solutions précaires 98

§ 3. Eléments de solution 99
1. Primauté du droit communautaire dans la doctrine 100
a) Solutions pragmatiques 100
b) Solutions procédurales 101
c) Solutions fédéralistes 102
d) Solutions dites de « l'effet utile » 103
2. Primauté du droit communautaire dans la doctrine des Institutions communautaire et dans la jurisprudence de la Cour de Justice 105
a) La doctrine des Institutions communautaires 105
b) La jurisprudence de la Cour de Justice 106
3. Esquisse d'une solution d'ensemble 108

CHAPITRE II. — *L'unité d'interprétation du droit communautaire sur la base de l'article* 177 113

Section I. — L'article 177 et la Cour de Justice 115

Section II. — L'article 177 et les juridictions nationales 117
§ 1. Les juridictions nationales tenues à renvoi au sens de l'article 177. 117
§ 2. La pratique de l'article 177 par les juridictions nationales 120
§ 3. Valeur de ces pratiques 123
1. En ce qui concerne les juridictions nationales non tenues à renvoi 123
2. En ce qui concerne les juridictions nationales tenues à renvoi .. 124

TROISIÈME PARTIE

LE DROIT COMMUNAUTAIRE ET SON EXECUTION DANS LES ETATS MEMBRES PAR DES ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS 131

CHAPITRE PREMIER. — *La procédure législative et la mise en œuvre du droit communautaire* 139

Section I. — La procédure parlementaire est longue 142

Section II. — La fonction d'exécution du droit communautaire semble peu compatible avec la souveraineté parlementaire 144

Section III. — La sanction de « l'insubordination parlementaire » est assez inefficace 146

CHAPITRE II. — *La procédure exécutive et la mise en œuvre du droit communautaire* 149

Section I. — Exercice par le Gouvernement d'un pouvoir réglementaire autonome 149

Section II. — Exercice par le Gouvernement d'une délégation qui lui a été conférée par le Parlement indépendamment de toute référence expresse à la mise en œuvre du droit communautaire 150

Section III. — Les avantages de la procédure exécutive pour la mise en œuvre du droit communautaire 154

CHAPITRE III. — *La tendance au transfert de la compétence de mise en œuvre du droit communautaire, du pouvoir législatif au pouvoir exécutif* 157

Section I. — Utilisation pour la mise en œuvre du droit communautaire du pouvoir réglementaire d'exécution des lois nationales 157

Section II. — Délégations de pouvoirs du législatif à l'exécutif pour l'exécution des obligations communautaires 161

§ 1. Délégations de pouvoir de ce type en droit allemand 161

§ 2. Délégations de pouvoir de ce type en droit français 164

§ 3. Délégations de pouvoir de ce type en droit italien 165

Section III. — Procédés spécifiques à un ordre juridique étatique utilisés pour soustraire la mise en œuvre du droit communautaire à la compétence parlementaire 168

§ 1. Procédure d'urgence (article 77 de la Constitution italienne) 169

§ 2. Mesures administratives provisoires 170

CONCLUSION GÉNÉRALE 175

ANNEXES :

ANNEXE I. — Les lois approuvant le Traité de Rome ou autorisant sa ratification 179

ANNEXE II. — La publicité du droit communautaire et le Journal officiel des Communautés européennes 191

ANNEXE III. — Les ordres étatiques complexes et l'exécution du droit communautaire par des actes législatifs ou administratifs nationaux 195

ANNEXE IV. — Liste des affaires portées devant la Cour de Justice en application de l'article 177 du Traité 201

ANNEXE V. — Les « décisions » des représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil 207

LISTE DES ABRÉVIATIONS UTILISÉES 211

BIBLIOGRAPHIE 213

LIBRAIRIE GÉNÉRALE
DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
Paris -- 1176
Dépôt légal : 3e Trimestre 1967

Printed
in
France

IMPRIMERIE R. VANÇON
77, rue du Cardinal-Lemoine
PARIS (5e)
No 218 22-9-67